

Expte.

DI-801/2011-12

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza
Zaragoza**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la obligatoriedad de considerar servicios públicos de gestión directa los servicios públicos de servicios de información, gestión, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico, tanto básico como especializado.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 11 de mayo tuvo entrada en esta Institución una queja en que el interesado relata que el Ayuntamiento de Zaragoza cuenta con un servicio de atención social para mujeres víctimas de violencia de género que se viene prestando en la Casa de la Mujer de esta ciudad mediante un contrato de servicios que se licitó en abril de 2007 y que, según dice, habría de gozar de una duración de 4 años.

El ciudadano presentador de la queja adjuntó, afirmando que se trataba del Pliego de Prescripciones Técnicas del citado proceso de 2007, fotocopia de un documento titulado "*Pliego de condiciones técnicas que regirán el concurso para la adjudicación de la gestión del servicio de asesoría jurídica a mujeres y atención social especializada para mujeres víctimas de violencia de género*", firmado aparentemente por D^a. A como Jefe del Servicio de Servicios Sociales Especializados, sin fechar.

El relato de la queja continuaba señalando que, habiendo expirado el plazo de cuatro años por el que se realizó la contratación, el servicio no se ha vuelto a licitar, y si se hiciera, según el interesado, ello podría vulnerar el artículo 22 de la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 17 de mayo de 2011 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza a fin de recabar información acerca de la cuestión planteada.

TERCERO.- A pesar de haberse emitido sucesivos recordatorios con fecha 17 de junio, 20 de junio y 5 de septiembre, no se ha recibido respuesta alguna del Consistorio Zaragozano.

CUARTO.- Como consecuencia de la falta del respuesta del Ayuntamiento, esta Institución no dispone de más información que la suministrada en la queja. No obstante, resulta verosímil que el documento adjuntado por el interesado constituya una fotocopia fiel no manipulada del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato licitado en 2007.

En él se indica que la duración del servicio sería de dos años, con la posibilidad de ser prorrogado por anualidades sucesivas, sin que la duración total pudiera exceder de cuatro años.

Por otra parte, de la consulta del Perfil del Contratante del Consistorio Zaragozano no se deriva que se haya iniciado en 2011 procedimiento de contratación alguno cuyo objeto pueda ser similar al servicio descrito en la queja y prestado en la Casa de la Mujer.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El Ayuntamiento de Zaragoza no ha remitido la información solicitada, de modo que debe recordársele la obligación de colaborar con esta Institución que establece su Ley reguladora en los siguientes términos:

“Artículo 19º-1. Todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley están obligados a auxiliar al Justicia en sus investigaciones.

2. Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora”.

SEGUNDA.- Por una parte, nos encontramos ante la posibilidad de que se esté produciendo una prórroga irregular del contrato suscrito en 2007, que debía tener una duración total máxima de cuatro años a contar desde la fecha de formalización del contrato.

La ausencia de suministro de información por parte del Ayuntamiento no permite confirmar este extremo, sino únicamente plantear la duda.

TERCERA.- Por lo que respecta a la gestión del Servicio objeto del contrato una vez expirado el plazo de duración del mismo, deben tenerse en cuenta las limitaciones establecidas al respecto por la legislación vigente.

Así, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón califica determinados servicios como “servicio público de gestión directa por parte de las Administraciones públicas de Aragón. En concreto el artículo 22 de dicho texto legal señala lo siguiente:

“1. Se consideran servicios públicos de gestión directa por parte de las Administraciones públicas de Aragón los servicios de información, gestión, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico, tanto básico como especializado, así como la gestión de las prestaciones económicas previstas en el Catálogo de Servicios Sociales.”

Ello conlleva dos consecuencias fundamentales, a saber, en primer lugar, que esos servicios de información, gestión, evaluación etc, gozan de la calificación de “servicio público”, y en segundo lugar que deben prestarse por las Administraciones en régimen de gestión directa.

Posteriormente, se publicó el Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que procede, como indica su exposición a motivos, a la ordenación, organización y desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales en Aragón. Este Reglamento se pronuncia, por lo que aquí nos ocupa, en términos similares a la Ley, en su artículo 6, titulado “Régimen de provisión y gestión de las prestaciones del Catálogo”, cuyo párrafo 3 indica lo siguiente:

“3. Las diferentes Administraciones Públicas que gestionen prestaciones sociales del Catálogo habrán de asegurar la gestión directa, con medios propios, para el conjunto de prestaciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón .”

CUARTA.- La siguiente cuestión a plantearse es si este servicio que presta el Ayuntamiento de Zaragoza, y que es objeto del presente expediente de queja, puede subsumirse, hoy, en el grupo de los que, según la normativa vigente, son servicios públicos de gestión directa.

Para ello, además de a los artículos ya citados de la Ley de Servicios Sociales y del Decreto por el que se aprueba el Catálogo, debe acudir a la enumeración y descripción de los servicios contenida en dicho Catálogo, en los Anexos I a III.

En él se distingue entre Prestaciones de Servicio, Prestaciones Económicas, y Prestaciones Tecnológicas.

Las primeras se subdividen a su vez en Servicios Sociales Generales (1.1) y Servicios Sociales Especializados (1.2.).

Los Servicios Sociales Especializados incluyen, entre otros:

1.2.1. Servicio de información y orientación especializada. Incluye el Servicio de información y orientación especializada a mujeres víctimas de violencia (1.2.1.3.) que define como “*Servicio que presta información, orientación y derivación a los recursos más adecuados a las mujeres víctimas de violencia*”. Esta prestación es calificada en el Decreto 143/2011 como “esencial”, y por lo tanto un derecho de las beneficiarias.

1.2.3. Servicios de Atención psicosocial, de rehabilitación y tutelares. Incluye el Servicio de atención integral a mujeres víctimas de violencia (1.2.3.3.) que define como “*Servicio que proporciona desde una perspectiva integral una intervención interdisciplinar para casos de mujeres víctimas de violencia*”. Esta prestación es calificada en el Catálogo como “complementaria” en general, sin perjuicio de su carácter “esencial” para las mujeres que gocen de una orden de protección.

Todo ello, a su vez, en los términos de la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón.

En cuanto al objeto del contrato licitado en 2007, parece que el mismo se refiere a “Atención Social Especializada para Mujeres víctimas de violencia de género”, y que incluye información, acogida, valoración inicial, elaboración del plan de acción individual, tramitación y acompañamiento, es decir, derivación, a los recursos sociales existentes, entre otros.

En definitiva, cabe concluir que actualmente, aprobadas y vigentes la Ley 4/2007, la Ley 5/2009 de Servicios Sociales y el correspondiente Catálogo, al menos parte del objeto del contrato adjudicado en 2007 podría considerarse como un servicio público cuya gestión ha de ser directa por las administraciones.

Procede en este punto aludir a la Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón, cuyo artículo artículo 206, tras afirmar en el punto primero que los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta, especifica lo siguiente en el párrafo segundo:

“2. La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:

a) Gestión por la propia entidad local, a través de sus órganos ordinarios o mediante órgano especial de administración.

b) Organismo autónomo local.

c) Sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente o mayoritariamente a la entidad.”

A continuación la misma ley consagra su artículo 207 precisamente a la gestión directa por la propia entidad local, y prescribe que:

“1. En la gestión directa por la misma organización indiferenciada de la entidad local, ésta ejerce todos los poderes de decisión a través de sus órganos ordinarios, asumiendo el riesgo derivado de la gestión. Los medios personales y materiales se adscriben e integran en el presupuesto de la entidad local.

2. La gestión directa de servicios por la entidad local se podrá realizar por medio de una organización especial, sin personalidad jurídica. El acuerdo por el que se establezca regulará los aspectos orgánicos y de funcionamiento. Contará con una sección propia en el presupuesto y con una contabilidad diferenciada.”

En el mismo sentido se pronuncia el Decreto 347/2002, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.

Queda claro, a la luz de estos preceptos, que la suscripción de un contrato de servicios para la prestación de un Servicio Público, con personal integrado orgánica y funcionalmente en una empresa privada, no puede calificarse como gestión directa.

QUINTA.- En cualquier caso, para aquellas prestaciones que sean consideradas “Servicio Público”, respecto de las cuales no se haya impuesto la obligación legal de su gestión directa, deben recordarse los medios de gestión indirecta de los servicios públicos previstos en la Ley de Contratos del Sector Público.

Por una parte, el artículo 85 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, señala en su párrafo segundo lo siguiente:

“2. Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

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, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público.”

Una vez más, en los mismos términos se pronuncia el Decreto 347/2002, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, desarrollando los preceptos anteriores.

Por su parte, el artículo 116 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, señala bajo la rúbrica “Régimen jurídico del servicio” que:

“Antes de proceder a la contratación de un servicio público, deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, atribuya las competencias administrativas, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.”

Asimismo, esta misma Ley destina los artículos 251 y siguientes al contrato de gestión de servicios públicos. Además de comenzar afirmando, en este primer precepto, que la gestión mediante contrato es una gestión indirecta, el artículo 253 enumera las modalidades de contratación, prescribiendo lo siguiente:

“La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades:

a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.

b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.

c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.

d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.”

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza el siguiente RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES Y SUGERENCIA:

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES:

Sobre la obligación de colaborar con el Justicia de Aragón en los términos establecidos en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de la Institución.

SUGERENCIA:

Que se revise el régimen jurídico de gestión del Servicio de Atención Integral y del Servicio de información y orientación especializada a mujeres víctimas de violencia, en orden a determinar su adecuación a derecho, modificándolo si fuese necesario.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 11 de octubre de 2011

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE