



16 de octubre de 2013

Si el Gobierno no tiene alma, que coja la calculadora...

LOS DATOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA QUE OFRECE EL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EVIDENCIAN LAS GRAVÍSIMAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE RÉGIMEN LOCAL QUE HA PROPUESTO DEL GOBIERNO

- **Las Entidades Locales gastaron 8.331 millones de euros en 2012 en educación, sanidad y servicios sociales**
- **5.118 millones en servicios sociales, 2.410 en educación y 802 en sanidad**
- **De cada tres euros que se gastaron en servicios sociales en España en 2012 uno fue gestionado por Administraciones Locales**

Diversos medios de comunicación se han hecho eco de un estudio realizado por nuestra Asociación sobre el gasto que las Entidades Locales realizan en servicios sanitarios, educativos y sociales, coincidiendo con el debate en el Congreso de del *Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, que vacía de competencias a las entidades locales en estas materias.

A pesar de que el estudio se ha realizado con datos oficiales de la gestión de presupuesto (Liquidación 2012) que ofrece la Oficina virtual para la coordinación financiera con las entidades locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, **el propio Ministerio, a través del Secretario de Estado de Administraciones Públicas, se ha apresurado a desmentir los resultados de este estudio, por lo que queremos hacer público el detalle del mismo, emplazando a que se diga qué es lo que no se corresponde con los datos ofrecidos por la propia Secretaría de Estado.**

Como profesionales del sistema, si no se modifica sustancialmente la reforma local referido a los Servicios Sociales se pone en peligro lo siguiente:

- **7 Millones de ciudadanos en situación de fragilidad y/o vulnerabilidad se verán aún más desasistidos**
- **Los municipios sufrirán las consecuencias de la crisis sin tener absolutamente ninguna herramienta en su mano para actuar de manera proactiva**
- **El gasto público se incrementará con total seguridad**
- **No se ha considerado (o no se habla de ello) toda la complejidad del sistema en cuanto organización, equipamientos y personal.**
- **Los medios rurales se verán absolutamente desasistidos**

NOTAS SOBRE EL IMPACTO DE LA REFORMA LOCAL EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Análisis del gasto en Servicios Sociales y Promoción Social de las entidades locales españolas en el ejercicio 2012

NOTA METODOLÓGICA:

<u>Elaboración:</u>	12/10/13
<u>Fuente de datos:</u>	Oficina virtual para la coordinación financiera con las entidades locales. (Secretaría general de Coordinación Autonómica y Local. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas).
<u>Extracción de datos:</u>	Origen: http://servicioswebbis.meh.es/apps/entidadeslocales/ Versión actualizada a 10-09-13.

Los datos presupuestarios se clasifican teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y gastos así como las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir, atendiendo a los criterios establecidos en la estructura presupuestaria de aplicación en cada ejercicio.

Mediante la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, se aprobó una nueva estructura presupuestaria de aplicación obligatoria a los presupuestos correspondientes al ejercicio 2010 y posteriores.

Esto ha supuesto que sea posible realizar análisis territoriales que contrasten presupuestos estatales, autonómicos y locales partiendo de datos homogéneos y de conceptos equivalentes.

Variables:

- Ámbito territorial: España
- Ejercicio liquidado: 2012
- Nº EE.LL analizadas: **8.967 entidades locales:**

Cód	TIPO DE ENTIDAD LOCAL	Nº
AA	Administración General de un Ayuntamiento	7682
	<i>Con población inferior a 20.000 habitantes</i>	7294
	<i>Población de 20.000 habitantes o más</i>	388
ZZ	Administración general de una Ciudad Autónoma	2
DD	Administración General de una Diputación, Consejo Insular o Cabildo Insular	50
MM	Administración General de una Mancomunidad	606
GG	Administración General de una Agrupación de municipios	31
RR	Administración General de una Comarca	67
TT	Administración General de un Área Metropolitana	3
AE	Administración General de una Entidad de ámbito territorial inferior al municipio	526
Total entidades locales analizadas (datos 10/09/13)		8967

- Variables presupuestarias:

GASTOS: Se considerará el **funcional 23** (Servicios sociales y promoción social) con su correspondiente desglose: 23.0.- Administración general; 23.1.- Acción Social; 23.2.- Promoción Social; 23.3.- Dependencia. Por capítulos se desglosa el gasto no financiero (**capítulos 1 a 7**). También se extrae el funcional de sanidad (**31**) y de Educación (**32**) con su correspondiente desglose.

INGRESOS: Se consideran las **transferencias finalistas procedentes de la Comunidad Autónoma** para la finalidad "servicios sociales y promoción social" (tanto corrientes – **450.02-** como de capital **-750.02-**). También se han considerado los ingresos derivados de la recaudación de **precios públicos** por servicios asistenciales (**341**) y las **tasas** por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente (servicios asistenciales **311**)

a) GASTOS:

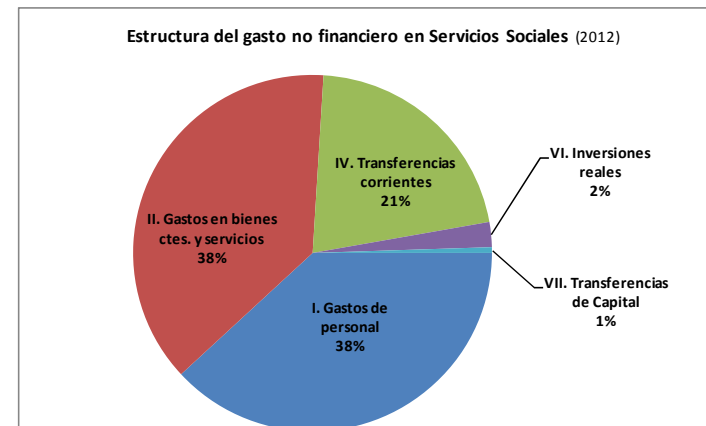
a.1.- GASTO EN SERVICIOS SOCIALES RESPECTO AL TOTAL DE OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN 2012

(Datos: Millones de euros)

	Gasto total (1)	Servicios sociales (2)	% / resp total
I. Gastos de personal	17.960,25	1.948,83	10,85%
II. Gastos en bienes ctes. y servicios	19.052,94	1.934,11	10,15%
III. Gastos financieros	1.474,26	1,71	0,12%
IV. Transferencias corrientes	16.764,70	1.086,83	6,48%
VI. Inversiones reales	5.889,28	115,30	1,96%
VII. Transferencias de Capital	1.679,69	26,52	1,58%
Total gasto no financiero	62.821,11	5.113,30	8,14%
VIII. Activos financieros	960,77	3,94	0,41%
IX. Pasivos financieros	4.225,52	1,15	0,03%
Total gasto	68.007,40	5.118,40	7,53%

(1) Obligaciones reconocidas netas en liquidación 2012 de 8.967 entidades locales.

(2) Total política de gasto 23: Servicios Sociales y Promoción Social



a.2.- GASTO NO FINANCIERO EN SERVICIOS SOCIALES, SANIDAD Y EDUCACIÓN EN 2012

	Servicios sociales (1)	Sanidad(2)	Educación (3)
I. Gastos de personal	1.948,83	327,89	953,30
II. Gastos en bienes ctes. y servicios	1.934,11	207,40	936,92
III. Gastos financieros	1,71	0,64	0,34
IV. Transferencias corrientes	1.086,83	197,22	290,56
VI. Inversiones reales	115,30	57,38	213,95
VII. Transferencias de Capital	26,52	10,23	14,54
Total gasto no financiero	5.113,30	800,75	2.409,60

(1) Total política de gasto 23: Servicios Sociales y Promoción Social

(2) Total política de gasto 31: Sanidad

(3) Total política de gasto 32: Educación

a.3.- GASTO EN SERVICIOS SOCIALES POR TIPO DE ENTIDAD LOCAL Y DESGLOSE FUNCIONAL

Gasto no financiero liquidado en 2012 de la política de gasto 23 (servicios sociales y promoción social) por tipo de entidad local y por grupo de programas (*) (unidad: millones de euros)							
GRUPO DE PROGRAMAS DEL FUNCIONAL 23/ TIPO DE ENTIDAD LOCAL	230: Administración General de servicios sociales	231: Acción social.	232: Promoción social	233: Asistencia a personas dependientes	No asignado a programa (genérico)	TOTALES por TIPO DE ENTIDAD	%
AA → AYUNTAMIENTOS	530,2	1.478,9	272,8	838,0	159,1	3.279,0	64,1%
AYUNTAMIENTOS < 20.000 habitantes	149,4	407,8	53,6	161,3	159,1	931,2	18,2%
AYUNTAMIENTOS > 20.000 habitantes	380,8	1.068,0	219,0	676,5	-0,0	2.344,3	45,8%
ZZ → CIUDADES AUTÓNOMAS	11,6	10,0	4,5	15,0	-	41,1	0,8%
DD → DIPUTACIONES, CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES	143,0	537,3	229,9	724,0	-0,0	1.634,2	32,0%
MM → MANCOMUNIDADES	12,6	31,2	5,5	2,9	30,2	82,4	1,6%
GG → AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS	0,0	-	-	0,1	0,3	0,4	0,0%
RR → COMARCAS	17,6	41,0	4,8	11,3	-0,0	74,8	1,5%
TT → ÁREAS METROPOLITANAS	-	0,2	-	-	-	0,2	0,0%
AE → ENTIDADES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPIO	0,5	0,4	0,3	0,1	0,0	1,3	0,0%
TOTALES por PROGRAMAS	715,5	2.099,2	517,7	1.591,3	189,6	5.113,3	100,0%
	14,0%	41,1%	10,1%	31,1%	3,7%	100,0%	

(*) La Orden EHA/3565/2008 establece lo siguiente (Anexo I): Política de gasto 23. Servicios sociales y promoción social: Se imputarán a esta política de gasto los llevados a cabo por la entidad local para la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, así como para la gestión de los servicios sociales; prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga. También se incluirán las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de estos fines. Se entiende por Administración General las actividades dirigidas a la planificación, coordinación, control, organización, gestión administrativa y desarrollo de funciones de apoyo de los distintos centros directivos que integran la política de gasto. Se tipifican cuatro grupos de programas: 230. Administración General de servicios sociales; 231. Acción social; 232. Promoción social; 233. Asistencia a personas dependientes.

b) INGRESOS

b.1.- INGRESOS FINALISTAS DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA SERVICIOS SOCIALES PROCEDENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:

NOTA: Las transferencias procedentes de la Administración Central a las entidades locales en esta materia (Plan Concertado de Prestaciones Básicas) se realizan a través de las Comunidades Autónomas y además suponen un importe despreciable en términos contables (32,01 millones de euros, equivalentes al 0,6 % del gasto no financiero gestionado por las entidades locales). No existen transferencias directas de la Administración General del Estado a las Entidades Locales en materia de atención a la Dependencia.

La información disponible contempla cuatro tipos de ingresos, de los cuales son procedentes para este análisis dos de ellos:

- Previsión o créditos definitivos del ejercicio corriente (*Imported*)
- Derechos u obligaciones reconocidas del ejercicio corriente (*Importer*).

TRANSFERENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LAS ENTIDADES LOCALES PARA SERVICIOS SOCIALES en 2012				
(UNIDAD: MILLONES DE EUROS)	Créditos definitivos del ejercicio 2012	% sobre el total del tipo de gasto	Derechos reconocidos del ejercicio	% sobre el total del tipo de gasto
450.02 (I) Transferencias corrientes	1.061,8	21,4% s/Cps 1 a 4	1.241,6	24,9% s/Caps 1 a 4
750.02 (I) Transferencias de capital	18,5	16,0% s/Cap 6	25,7	22,3% s/Cap 6
TOTALES	1.080,3	21,1% s/total gasto no financiero	1.267,3	24,8% s/total gasto no financiero

(*) La Orden EHA/3565/2008 establece lo siguiente: *Artículo 45. De Comunidades Autónomas. Transferencias corrientes que las entidades locales y sus organismos autónomos prevean recibir de las Comunidades Autónomas. Concepto 450. De la Administración General de las Comunidades Autónomas. Se incluirán, en su caso, los importes de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas y los que traigan causa de convenios suscritos con éstas por las entidades locales para financiar sus obligaciones corrientes. Se establecen los subconceptos (...) Por materias, se podrán distinguir tantos subconceptos como convenios suscritos, teniendo en cuenta la siguiente codificación: Subconcepto 450.02. Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Servicios Sociales y Políticas de Igualdad. (...) Y Artículo 75. De Comunidades Autónomas. Concepto 750. De la Administración General de las Comunidades Autónomas. Dentro de este concepto, se distinguirán, mediante un subconcepto, las subvenciones que perciban las entidades locales de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que estén afectadas a la amortización de préstamos y otras operaciones financieras a corto o a largo plazo concertados por aquellas entidades. (...) Subconcepto 750.02. Transferencias de capital en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Servicios Sociales y Políticas de Igualdad. (...)*

b.2.- INGRESOS POR TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS (CONTRAPRESTACIÓN, COPAGO DE SERVICIOS, ETC...) DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ASISTENCIAL

(unidad: millones de euros)	Derechos reconocidos 2012	% s/gasto total (no financiero)
31. Tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente. Concepto 311. Servicios asistenciales	167,3	3,3%
34. Precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia local. Concepto 341. Servicios asistenciales.	115,0	2,2%
Total ingresos por tasas y precios públicos (actividad asistencial)	282,3	5,5%

COMENTARIOS:

El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOCG de 6 de septiembre de 2013 [121/000058]) prevé en su articulado lo siguiente:

*Disposición transitoria segunda. **Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.***

1. *Tras la entrada en vigor de esta Ley, la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social corresponde a las Comunidades Autónomas, que podrán establecer a partir de ese momento las medidas que consideren necesarias para la racionalización del servicio.*

2. *En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.*

3. *En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.*

4. *Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

5. *Transcurrido el periodo de un año sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.*

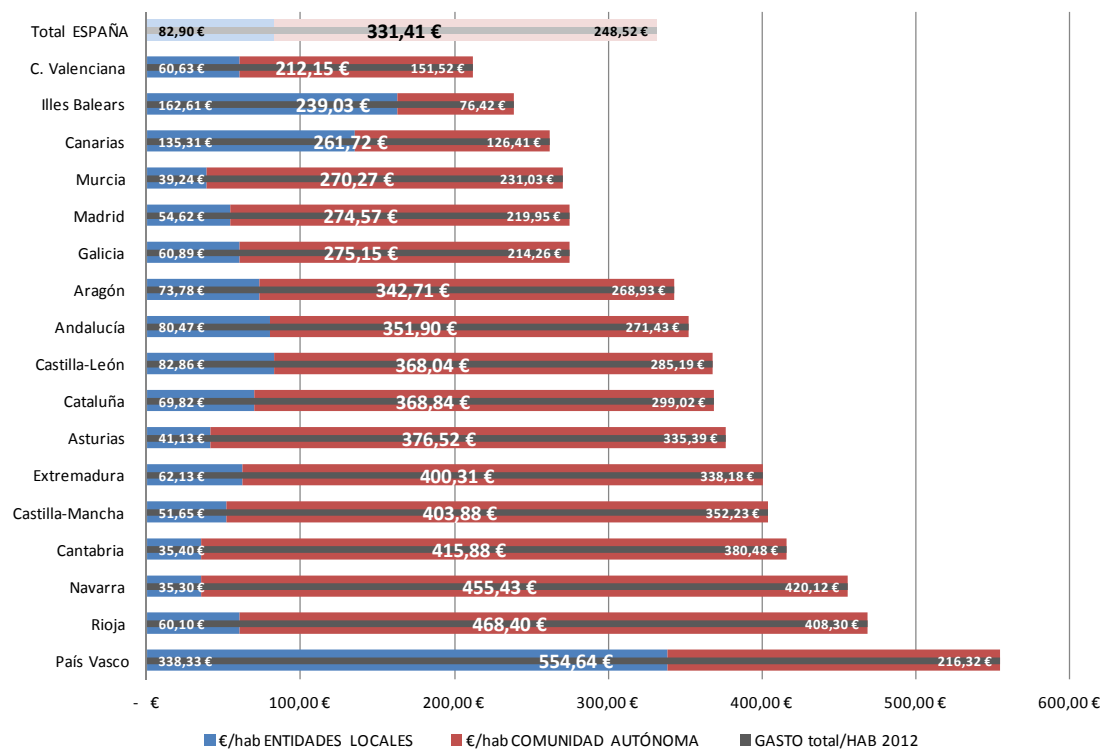
La información que antecede a este comentario extrae de forma resumida las grandes cifras de la información contable disponible referida a las Administraciones Locales españolas con el fin de obtener una imagen real y dimensionada del esfuerzo presupuestario y de gestión que realizan estas para atender mediante servicios sociales a la población, cuya síntesis puede apreciarse en el siguiente cuadro y gráfico:

Gasto no financiero (presupuesto liquidado 2012*) de las Administraciones Locales en materia de Servicios Sociales, Educación y Sanidad. (Unidad: Millones €)

	Servicios Sociales	Educación	Sanidad
Importe gestionado en 2012	5.118	2.411	802
Recibido (finalista) procedente de la Comunidad Autónoma	1.267 (24,8%)	414 (17,2%)	-
Esfuerzo local (detráidas las transferencias autonómicas)	3.851 (75,2%)	1.996 (82,8%)	802 (100%)
% (horizontal) sobre total gestionado en las tres políticas de gasto	61,4%	28,9%	9,6%

Elaboración AEDGSS. Fuente de datos: Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas. Oficina virtual para la coordinación financiera con las entidades locales. (*) Se han considerado los funcionales de las políticas de gasto 23, 31 y 32 y las aportaciones autonómicas (derechos reconocidos) 450.02 y 750.02 para servicios sociales; y 450.30 y 750.30 para educación.

Gasto (€/hab) en servicios sociales 2012



Elaboración AEDGSS. Fuente de datos: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Se ha considerado la política de gasto 23. Para Entidades Locales gasto, una vez depuradas las transferencias autonómicas, y para las CCAA los datos consolidados de presupuesto 2012 –gasto no financiero, depurado IFL y PAC-

A diferencia de materias como Educación y Sanidad (políticas públicas consolidadas cuya gestión se descentralizó al ámbito competencial autonómico en el devenir del desarrollo constitucional), los Servicios Sociales –la *asistencia social* como es nombrada en el artículo 148 CC- ya fueron concebidos como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

De este hecho se derivó la incapacidad política de armonizar un sistema de servicios sociales a nivel nacional que hiciese homogéneos unos mínimos servicios en todo el territorio, cubriéndose de alguna forma este déficit con dos herramientas básicas: un pacto entre los tres niveles de la administración (Plan Concertado de Prestaciones Básicas) que supuso la asunción de un modelo de atenciones básicas descentralizadas en el ámbito local y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 que residenció competencias en materia de “*Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social*”, especialmente en los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales como demuestra que en 2012, el 77% del gasto en servicios sociales en 2012 fue realizado por estos entes locales.

A estos dos elementos –de aplicación estatal- vinieron a sumarse la Leyes de Servicios Sociales emanadas de las Comunidades Autónomas y que –apoyándose siempre en las disposiciones de régimen local- ordenaron los servicios sociales en cada territorio hasta configurarlos como hoy los conocemos.

Teniendo en cuenta la disparidad de las instituciones territoriales de España, prácticamente lo único común a todos estos sistemas fue, precisamente, la consideración de los Servicios Sociales Básicos (hoy también llamados *de atención primaria o de proximidad*) como un conjunto de prestaciones y servicios que debían gestionarse en el ámbito local.

A pesar de que esta materia tuvo siempre la consideración de “impropia” para algunos (pocos) políticos y gestores recalcitrantes en su ignorancia de la Ley, es indudable que el desarrollo del sistema de servicios sociales en España en las tres últimas décadas ha tenido como pilar fundamental la proximidad.

Pues bien, lo que la actual reforma plantea como pretensión para los servicios sociales es su extracción del ámbito competencial de las administraciones locales como si se tratase de un gasto molesto, innecesario o superfluo.

Plantea la disposición transitoria segunda que tales competencias sean asumidas por las Comunidades Autónomas en el plazo de un año, como si una red de sesenta mil profesionales con más de siete millones de atenciones sociales básicas prestadas en 2011 o seiscientos cincuenta mil ciudadanos que reciben más de quinientos millones de horas de cuidados en sus domicilios, se pudiesen transferir de lo local a lo autonómico en ese plazo y, además, con la pretensión (obligatoria) de que no se incremente el gasto para el conjunto de administraciones.

Otro tanto cabría decir de otros servicios que -aunque estemos de acuerdo en que deban ser prestados por las comunidades autónomas- como es el caso de las residencias, aglutinan 562 centros con más de 30.000 plazas.

Al municipio –en virtud del nuevo artículo 25- se le reservaría únicamente la tarea de *“Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”* en una clamorosa vuelta al modelo de beneficencia pública en la que el municipio detectaba a sus “pobres” y les procuraba unos mínimos vitales, si bien es cierto que en dicho estado de beneficencia, el municipio tenía mucho más protagonismo que el que ahora se le otorga.

En nuestra opinión, como profesionales del sistema, si no se modifica sustancialmente alguno de los aspectos de la reforma local referidos a los Servicios Sociales se pone en peligro lo siguiente:

- **Millones de ciudadanos en situación de fragilidad y/o vulnerabilidad se verán aún más desasistidos** si se suprimen los servicios del ámbito local con la pretensión de que sean asumidos por unas Comunidades Autónomas ahogadas por el techo de déficit. Estamos hablando de ayudas a domicilio, centros de día tanto para mayores como para personas con discapacidad, centros ocupacionales, dispositivos de atención a la infancia, teleasistencia domiciliaria, pisos tutelados, residencias, ... Por otra parte, los servicios profesionales que ahora mismo se despliegan en el ámbito local (información y atención básicas, detección de

situaciones de riesgo y/o desamparo en menores, atención víctimas de violencia de género, atención a familias en situaciones de conflicto y/o desestructuración (más de 500.000 atendidas en 2010), orientación para colectivos en situación de riesgo de exclusión social, detección y tratamiento comunitario de entornos degradados, etc...) son imposibles de prestar si no se hace desde la total proximidad con el foco de los problemas.

- **Los municipios sufrirán las consecuencias de la crisis sin tener absolutamente ninguna herramienta en su mano para actuar de manera proactiva** frente a la quiebra de la cohesión social y vecinal que se está produciendo ya por causa de la crisis.
- **El gasto público se incrementará con total seguridad** ya que los servicios de proximidad se prestan de manera más eficaz y eficiente desde el ámbito local. No todos los servicios cuyo gasto hemos analizado son servicios sociales básicos o de atención primaria. Ofrézcase un plazo razonable para reordenar y transferir a las comunidades autónomas estos dispositivos (nos referimos especialmente a las residencias). Si se continúa con el planteamiento de esta reforma, las más de 30.000 plazas de residencias de mayores en manos de las entidades locales (567 centros cuyo coste seguramente superará los 1.000 millones de euros) deberán ser cerradas por imposibilidad de asunción por parte de las Comunidades Autónomas.
- **No se ha considerado (o no se habla de ello) toda la complejidad del sistema en cuanto organización, equipamientos y personal.** Hay más de 60.000 trabajadores y trabajadoras en los servicios sociales básicos (muchos de ellos como funcionarios) cuya transición hacia otra administración o hacia las listas del paro por la amortización de su puesto no puede hacerse en un año.
- Los **medios rurales se verán absolutamente desasistidos** en un retroceso de décadas (pregunten a los primeros alcaldes de ayuntamientos democráticos qué realidades encontraron en algunos municipios y en qué se apoyaron para resolver muchos problemas).

Para más información: José Manuel Ramírez Presidente de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. e-mail: directoressociales@hotmail.com