



ENMIENDAS QUE PROPONE LA ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES AL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La exposición de motivos del Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local recoge que la reforma persigue varios objetivos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Para el desarrollo armónico de dichos objetivos se considera oportuno señalar algunas consideraciones respecto a servicios sociales, ya que si una de las pretensiones del proyecto es delimitar el ámbito competencial de las administraciones públicas para reducir los costes con criterios de sostenibilidad financiera, en materia de servicios sociales no es previsible su consecución en modo alguno con el texto propuesto.

De otra parte, el proyecto mantiene una indefinición terminológica que va a dificultar la adecuada ordenación de competencias, tal y como plantea en su motivación. Se dice, por un lado, que es competencia municipal la “Evaluación e información de situaciones de necesidad social, y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 25.2.e. y 26.1.c.); así mismo, se refiere a la “Prestación de servicios sociales, promoción de igualdad de oportunidades y prevención de la violencia contra la mujer” (27.3.c) ¿Qué entiende el legislador respecto a la competencia de información y evaluación de situaciones de necesidad social, y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social y la de prestación de servicios sociales? ¿Se trata del mismo contenido? ¿Se trata de una competencia que forma parte de la otra? ¿Se trata de competencias totalmente diferentes? Ni la denominación ni la distribución competencial considera lo establecido en materia de servicios sociales en el conjunto de textos legislativos de las Comunidades Autónomas.

Los servicios sociales constituyen una de las principales concreciones de la cláusula constitucional de Estado social. Su progresiva consolidación, como parte fundamental de la dimensión social de la ciudadanía, requiere el necesario desarrollo del sistema de servicios sociales a que se refiere la Constitución española, al enunciar los principios rectores de la política social y económica. El horizonte de universalización de tal sistema, concebido como cuarto pilar del Estado de bienestar, impone, coherentemente con los artículos 9.2 y 10 de la propia Constitución y 14 de la Carta Social Europea, su extensión a todas las personas, de modo que los poderes públicos desarrollen una acción eficaz de prevención, tutela e intervención en favor del bienestar social de toda la población, fomentando con ello el desarrollo comunitario, la cohesión social y una mayor calidad de vida.



La asistencia social o acción social, dentro del sistema de descentralización política diseñado por la Constitución, se configura como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas asumen en sus Estatutos de Autonomía la competencia en materia de asistencia y bienestar social, procediendo en el ejercicio de la misma con la aprobación de las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales, sin perjuicio de la significativa ampliación de competencias producida a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Las leyes autonómicas de servicios sociales han posibilitado la configuración de un sistema integral de servicios sociales adaptado a la realidad social, territorial e institucional de las Comunidades Autónomas, avanzando en la universalidad del sistema, en la garantía de las prestaciones sociales, en su calidad y en la óptima articulación de la acción del conjunto de las Administraciones públicas con competencia y responsabilidad en el funcionamiento del sistema público y de la iniciativa de las entidades privadas, llamadas a colaborar de forma eficaz en la prevención y atención de las necesidades sociales. Porque la realidad ha demostrado que en servicios sociales es imposible asumir el principio de “una Administración, una competencia”, ya que establecer que una sola administración diseñe e implemente todos los servicios sociales, para todos los ciudadanos que lo requieran y en todo el territorio supone un ataque frontal a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

El anteproyecto no sólo no refleja el panorama generado por las leyes autonómicas de servicios sociales sino que ni siquiera lo considera. Es más, en el texto no sólo no se delimitan claramente las competencias de las Administraciones públicas, sino que se genera mayor confusión tanto en la denominación de las competencias en esta materia como en el responsable de su aplicación, en las posibilidades de la prestación efectiva cuando se establece, en los costes que supone y en la administración a quien le corresponde su financiación.

Las competencias denominadas impropias, son de nueva incorporación a la Ley, otorgando a los municipios una carga negativa respecto a este tipo de competencias puesto que la administración pública moderna supone gestionar una gran cantidad de funciones y muchas de ellas de creciente complejidad. De acuerdo con esta premisa, existen materias en donde se torna cada vez más difícil gestionarlas de manera aislada, por un solo estamento competencial, siendo mucho más conveniente que su desarrollo se efectúe concurrente o de forma compartida por la Comunidad Autónoma y por las entidades locales. Es el caso de los Servicios Sociales, cuya gestión por las entidades locales no debe considerarse como gestión de competencias impropias.

Será concurrente la legislación básica o de líneas generales por la Comunidad Autónoma y la facultad de dictar reglamentos u ordenanzas por las entidades locales. Además, de efectuar cada Administración pública la función respectiva que se establezca.



Será compartida aquella materia cuya normativa se desarrolle por la Comunidad Autónoma mientras la tarea de las entidades locales se limita a la ejecución.

Desde esta perspectiva, en materia de Servicios Sociales corresponde a las Comunidades Autónomas las siguientes funciones:

- adopción de iniciativas legislativas en materia de servicios sociales y el desarrollo reglamentario,
- ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales,
- planificación estratégica
- el Mapa y el Catálogo de Servicios Sociales
- el registro, autorización, acreditación e inspección de centros, servicios y entidades
- la prestación de servicios sociales especializados.

Corresponde a los municipios y entidades supramunicipales que la legislación autonómica determine las siguientes funciones:

- la prevención y análisis de necesidades sociales
- la información, valoración, orientación y diagnóstico de necesidades sociales
- la atención primaria inmediata en situaciones de urgencia, emergencia, o grave necesidad social
- la gestión del servicio de ayuda a domicilio
- apoyo a la unidad de convivencia
- promoción y animación comunitaria, y
- alojamiento temporal de urgencia.

De otra parte, el Proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local vincula la distribución competencial a la estabilidad y sostenibilidad financiera. Interesa, en este sentido, unos apuntes respecto a la financiación y costes de los servicios sociales en el ámbito local; datos que no han sido valorados –ni siquiera se han enunciado–.

De los datos oficiales de la gestión de presupuesto (Liquidación 2012) que figuran en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se desprende la siguiente información:

GASTO REALIZADO 2012 POR LAS EE.LL ESPAÑOLAS EN LA POLÍTICA DE GASTO 23 (Servicios Sociales y Promoción Social)

DESGLOSE política de gasto 23 SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL		
230	Administración General de servicios sociales.	717.031.992,54 €
231	Acción social	2.102.425.104,30 €
232	Promoción social	517.916.228,64 €
233	Asistencia a personas dependientes	1.591.451.339,40 €
23	TOTAL SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	5.118.401.252,29 €



Por capítulos, **el gasto no financiero en materia de servicios sociales asciende a 5.113,3 millones** de los cuales 1.948,8 corresponden a personal (cap. 1), 1.934,1 a gasto corriente (cap. 2) y 1.086,8 a transferencias corrientes (cap. 4), sumando estos tres capítulos el grueso de la gestión (97,2%).

En materia de ingresos finalistas procedentes de las CCAA para esta finalidad (incluyendo transferencias del Estado como el Plan Concertado de Prestaciones Básicas), el montante de ingresos de las EELL ascendió en 2012 a 1.241,6 millones de euros (transferencias corrientes), por lo que **el ESFUERZO PROPIO de las Entidades locales en materia de servicios sociales habría ascendido sido de 3.871,7 millones de euros.**

Es evidente que una cifra así implica unos sistemas de gestión consolidados y, sobre todo, unos servicios y prestaciones entregados a la población más vulnerable que no pueden ser suprimidos ni transferidos en un cortísimo espacio de tiempo a riesgo de incurrir en situaciones generadoras de grave desamparo.

No se pone en cuestión la necesidad de ordenación de las funciones entre Administraciones locales y autonómicas, pero es evidente que algunas de ellas son connaturales a las entidades locales por criterios también de eficacia y eficiencia mientras que otras (las relacionadas con los servicios especializados de atención personas en régimen residencial por ejemplo) requieren de tiempo y planificación para poder ser asumidos por otro operador público. Lo contrario sería una imprudencia de gravísimas consecuencias.

Por todo lo anterior, se presentan las siguientes enmiendas, exclusivamente en materia de servicios sociales, desde la convicción e intención de clarificar competencias municipales, evitar duplicidades en el desarrollo funcional de las competencias entre Administraciones públicas, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, y asegurar los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Todo ello desde el estricto cumplimiento de las **directrices europeas de prestación de los servicios en el ámbito más próximo al ciudadano** (artículo 4.3. de la Carta Europea de Autonomía Local), cuyo principio de proximidad está sujeto al principio de subsidiariedad (consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, definida su aplicación en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, y reforzado en el Tratado de Lisboa estableciendo varios mecanismos de control para comprobar su correcta aplicación) por el que la atribución de una competencia a otra autoridad de tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.



1. Enmienda de sustitución:

En la exposición de motivos, párrafo tercero, donde dice “Una Administración, una competencia” deberá decir “Una Administración, una función competencial”

Argumentación:

El planteamiento que se realiza en toda la exposición de motivos del anteproyecto y, en realidad, en todo el texto, parte de la falsa idea de que ésta es la única organización racional de funcionamiento entre diferentes Administraciones.

Sin embargo, no es ésa la realidad generalizada en los países de nuestro entorno. En materia de Servicios Sociales, es más que habitual compartir la competencia, distribuyendo, entre las diferentes administraciones las funciones concretas. En términos generales se utiliza un criterio básico distinto y que debería ser considerado prioritario en cualquier caso que es que el Estado debe organizar sus servicios centrándose exclusivamente en encontrar la mejor forma de atender necesidades de las personas. El criterio aludido tiene como centro conceptual la organización administrativa y no las necesidades de las personas. Desde este punto de vista, la atención a los ciudadanos debe hacerse, funcionalmente, desde la Administración que mejor pueda hacer ese desempeño en cada caso y momento.

En concreto en materia de Servicios Sociales, desde hace más de 25 años, se ha gestionado por parte de la Administración Local el nivel funcional de la Atención Primaria, sin más problemas de gestión, coordinación y colaboración con la especializada y entre administraciones que la que se genera en los Sistemas de Protección que funcionan dependientes de una única Administración y de forma jerarquizada.

El criterio sobre el que pivota el conjunto del texto legal, en este sentido, es puramente ideológico y no responde a criterios ni de eficacia, ni de eficiencia, resultando, además, que contradice decenios de experiencia en gestión en materia de Servicios Sociales y resulta irrespetuoso con la tradición y experiencia recogida en las 17 leyes autonómicas sectoriales en la materia.

2. Enmienda de sustitución:

Al artículo 25, 2. e)

Donde dice “Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, debe decir **“Prestación de servicios sociales dirigidos al conjunto de la población mediante el desarrollo de las siguientes funciones: prevención y análisis de necesidades sociales; información, valoración, diagnóstico, orientación y acompañamiento; cobertura de necesidades básicas y atención primaria inmediata en situaciones de urgencia, emergencia, o grave necesidad social; gestión de los servicios sociales de ayuda a domicilio, de apoyo a la unidad de convivencia, de promoción y animación comunitaria, y de alojamiento temporal de urgencia”**.



Argumentación:

“Evaluación e información de situaciones de necesidad social” no otorga a los municipios ninguna competencia prestacional propiamente dicha, ya que se trata de meras funciones del Sistema.

Respecto a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, es una formulación imprecisa, insuficiente y meramente asistencial. Por otra parte, la referencia a “personas en situación o riesgo de exclusión social”, además de ser una formulación estigmatizadora, ignora una realidad que afecta actualmente a cientos de miles de personas empobrecidas, que requieren apoyo inmediato para la cobertura de sus necesidades más básicas, y que de ninguna manera se consideran a si mismos ni se les puede considerar “en situación o riesgo de exclusión”.

Frente a esa redacción del apartado e), resulta más clarificadora la propuesta presentada al definir como competencia propia de los municipios la prestación de un tipo de servicios sociales, los dirigidos al conjunto de la población que en la actualidad tienen diferentes denominaciones. De esta forma se delimita claramente la competencia propia de los municipios, respecto a la competencia propia de la Comunidad Autónoma, en esta materia. Al mismo tiempo, al concretar el desarrollo competencial mediante la formulación de determinadas funciones, se delimita la responsabilidad de las entidades locales en la gestión de lo que podría entenderse como competencias compartidas y concurrentes respecto a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales.

Servicios Sociales dirigidos al conjunto de la población: Denominados como servicios sociales comunitarios, generales, de atención primaria, o similares la prestación de estos servicios es una práctica unánime de los municipios, solos o agrupados, desde principio de los años 80, y constituye una de las señas de identidad de la vida local democrática. La red municipal de estos servicios sociales dirigidos al conjunto de la población es, posiblemente, la más extensa red de servicios públicos implantada en el territorio, que alcanza a todos los rincones de la geografía. En consecuencia, todo lo que no sea reconocer esta competencia constituye un ataque frontal a la vida local, un desprecio a todo el esfuerzo realizado a lo largo de más de 30 años, y el desmontaje de la más extensa red de servicios y de protección social a toda la población y especialmente a las personas más necesitadas, en unos momentos de crisis como los actuales. Por otra parte, la referencia a estos servicios sociales dirigidos al conjunto de la población es un común denominador de todas las Leyes de Servicios Sociales de nueva generación, independientemente del color político de los gobiernos autónomos. La referencia a estos servicios sociales como competencia municipal respetaría, así mismo, la competencia Autonómica en legislación y planificación en esta materia, ya que las leyes del sector determinan en cada Comunidad el alcance concreto de los servicios sociales dirigidos al conjunto de la población, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de este mismo artículo.



3. Enmienda de adición:

Al artículo 26, 1.

- a. En todos los Municipios, añadir: **Prevención y análisis de necesidades sociales; Información, valoración, diagnóstico, orientación y acompañamiento; Cobertura de necesidades básicas y atención primaria inmediata en situaciones de urgencia, emergencia, o grave necesidad social.**
- b. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, añadir: **Gestión de los servicios sociales de ayuda a domicilio, de apoyo a la unidad de convivencia, de promoción y animación comunitaria.**
- c. En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además, añadir: **Gestión servicios sociales de alojamiento temporal de urgencia.**

Argumentación:

Delimitación de funciones que los municipios habrían de asumir en virtud del número de habitantes, evitando solapamientos y duplicidades.

Así mismo, se establecen diferentes atenciones en función del tamaño del municipio, pero atendiendo a la prestación de servicios sociales con criterios de proximidad en el territorio; de ahí que los municipios hayan sido y sigan siendo la referencia de estos servicios, habiendo configurado una extensa red en todo el territorio, con características muy diversas en función de las específicas condiciones del entorno y de la sociedad. Es casi imposible que las Comunidades Autónomas puedan gestionar esta red manteniendo su necesaria proximidad y diversidad. El alejamiento de esta competencia del ámbito local sería, en consecuencia, especialmente cruel para los medios rurales, ya que podría suponer el final de muchos de estos servicios, con lo que ello supone de sufrimiento para cientos de miles de personas mayores que no sólo van a ver mermada su calidad de vida, al verse privados de espacios de ocio y relación, sino que muchos de ellos no podrían seguir viviendo en su localidad, viéndose obligados a abandonarla en sus últimos años de vida. Las consecuencias para la vida colectiva serían, en momentos como los actuales, de despoblamiento y destrucción de empleo, con el consiguiente empobrecimiento para sus instituciones y de la propia convivencia.

4. Enmienda de supresión:

Apartados 3 del artículo 26 del proyecto, manteniendo los actuales apartados 2, 3 y 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo texto establece literalmente:

2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior, cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.



3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.

Argumentación:

Incorporar en su lugar la redacción del anterior artículo 26. 2, 3, y 4 por entender que queda suficientemente delimitados los servicios obligatorios a prestar por las entidades locales y la posibilidad de que los municipios soliciten, en su caso, la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos en lugar de obligar a que los municipios de menos de 20.000 habitantes dejen de prestar los servicios para que los asuman las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares.

5. Enmienda de sustitución al artículo 27. 3. c

Donde dice “Prestación de los servicios sociales” debe decir: **“Prestación de los servicios sociales especializados, dirigidos a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica o en que la intervención reviste una especial intensidad o complejidad”**.

Argumentación:

Delimitación de funciones que las Administraciones de las comunidades autónomas habrían de asumir, evitando solapamientos y duplicidades con las desarrolladas por los municipios.



6. Enmienda de modificación:

Apartados 1 y 5 de la disposición transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.

Quedarían redactados de la siguiente manera:

2. En el plazo máximo de cinco años 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 asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios sociales especializados gestionados por los Municipios y podrán establecer a partir de ese momento las medidas que consideren necesarias para la racionalización de los mismos.

5. Cada año que transcurra, dentro del periodo de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previstos en esta disposición 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 procederá a su retención en la forma que se prevea legalmente.

Argumentación:

Ante la falta de concreción del contenido competencial previsto en el proyecto de ley, se considera necesario destinar un tiempo mínimo prudencial para evaluar los servicios gestionados por los Municipios, establecer sus costes, diferenciarlos según su tipología y establecer la estrategia de actuación en aquellos que siendo competencia propia de los municipios, no puedan gestionarse por éstos y deban asumirse por las Diputaciones o entidades supramunicipales. De otra parte, la misma evaluación y estrategia habrá que establecer para que las Comunidades Autónomas asuman aquellos servicios sociales específicos y especializados que los municipios están gestionando como competencia impropia. En este caso, se requiere un tiempo suficiente para asumir de forma normalizada determinados servicios sociales de una larga trayectoria, en algunos casos más que centenaria, emblemáticos en el municipio y ubicados en edificios singulares de gran valor cultural y social. Pero, sobre todo, servicios que atienden necesidades básicas a decenas o centenares de ciudadanos/as. En estos casos el plazo de un año para proceder a su nueva ubicación competencial puede resultar traumático y hacer irreversible determinadas situaciones que podrían resolverse de manera menos lesivas para los usuarios y para el propio municipio, si el plazo para ello fuera de cinco años.



Un plazo que permitiría a las Comunidades Autónomas ordenar el sector con mejor criterio, y quizás a algunos municipios reordenar esos servicios y prestarlos adecuadamente, en el supuesto de que las comunidades autónomas estimasen su delegación, una vez superadas sus actuales limitaciones presupuestarias y de financiación. Más aun teniendo en cuenta la anunciada reforma fiscal y la consiguiente reforma de la financiación de las administraciones públicas que sería la posibilidad de establecer un marco de competencia económica a partir del cual las Comunidades Autónomas y las propias entidades locales puedan decidir respecto al mantenimiento o no de determinados servicios sociales o a su gestión en uno u otro ámbito, en función de sus propios criterios y no como en las circunstancias actuales en las que la ausencia de ese marco de financiación adecuado puede hacer inviable el mantenimiento de muchos de estos servicios, más allá de la voluntad de los gobiernos autonómicos o locales.

Un último argumento en contra de fijar en un solo año el plazo este profundo cambio en los servicios sociales de las entidades locales, es que la transferencia a las Comunidades Autónomas o el inevitable cierre o cambio en el modelo de gestión puede encontrarse con responsabilidades patrimoniales derivadas de la existencia de contratos de prestación de servicios vinculados a los mismos, cuya vigencia sea superior a ese año; una circunstancia muy habitual en servicios como los de carácter residencial, la ayuda a domicilio, los centros de día, la teleasistencia y muchos otros.

Para más información: José Manuel Ramírez Presidente ADYGSS directoressociales@hotmail.com