

La pérdida de garantías en los Servicios Sociales Comunitarios: la reforma local

The loss guarantees Community Social Services: Local reform

FRANCESC XAVIER UCEDA I MAZA, LUCÍA MARTÍNEZ MARTÍNEZ,
JOSÉ JAVIER NAVARRO PÉREZ Y M.^a DE LAS MERCEDES BOTIJA YAGÜE

Universidad de Valencia.

Resumen: La Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local modifica profundamente el sistema de servicios sociales que se había desarrollado en los últimos treinta años en España. El sistema había conseguido consolidarse después de treinta años de un lento desarrollo, su valor fundamental es la proximidad a la ciudadanía, garantizada por la gestión y prestación desde los Ayuntamientos de los Servicios Sociales Generales. A nuestro juicio supone un profundo cambio en el sistema que puede suponer la supresión de múltiples servicios, programas y profesionales.

Palabras clave: Servicios Sociales Municipales, privatización, responsabilidad pública, beneficencia, ayuntamientos.

Abstract: The Law of rationalization and sustainability of local government profoundly modifies the system of social services that had developed over the past thirty years in Spain. The system had managed to consolidate after thirty years of slow development, its fundamental value is the proximity to the citizens guaranteed by the management and delivery from the councils of the General Social Services. In our view represents a profound change in the system that can lead to the suppression of multiple services, programs and professionals.

Keywords: Municipal social services, privatizations, town and city councils, provincial council, public responsibility, charity.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la democratización de las instituciones se constituyen los Servicios Sociales (SS.SS), son por tanto el sistema de protección más joven del Estado Español. En la actualidad y después de treinta años, son uno de los cuatro pilares del estado del bienestar, junto con el sistema de pensiones, sanidad y educación. Son de plena competencia autonómica; por tanto, no existe un marco estatal que los defina, a diferencia de los otros sistemas, descentralizados pero armonizados desde una legislación básica estatal.

Además tiene otra particularidad, es el único sistema donde las corporaciones locales (diputaciones y ayuntamien-

tos) ejercen amplias competencias. Se organiza en servicios sociales de atención primaria (dependencia local) y especializados (dependencia autonómica). Los primeros constituyen la estructura básica del sistema público de Servicios Sociales y tienen como finalidad conseguir unas mejores condiciones de vida de la población por medio de una atención integrada y polivalente. Los segundos, es decir, los especializados, se dirigen a atender necesidades específicas que requieren de una acción más compleja e intensa, en este sentido coincidimos con Casado y Fantova (2007:29) cuando señalan que: "el nivel de atención especializada no ha de absorber el grueso de la demanda que plantean los usuarios con alguna circunstancia especial (problemas familiares, infancia, discapacidad,

etc.) sino que ha de seguir un criterio minimalista o subsidiario respecto a la atención primaria”.

La aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre) y, en particular, de su artículo siete, que modifica el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local sobre competencias de los ayuntamientos y, específicamente, de los Servicios Sociales, genera incertidumbre y preocupación cuando señala que la única competencia propia de los ayuntamientos será “la evaluación e información de situaciones de necesidad y la atención inmediata a personas en situación de riesgo o riesgo de exclusión social”.

En este sentido es necesario preguntarse: ¿qué consecuencias futuras puede tener la aplicación de la ley tal y como se ha redactado?; ¿qué rol desarrollarán los actuales servicios sociales municipales? ¿A qué obedece la nueva estructuración?,...

Constituyen los objetivos de esta ponencia: a) analizar la reforma local y su impacto en los Servicios Sociales de atención primaria; b) valorizar la atención primaria como nivel fundamental del sistema y c) construir un diálogo sobre el alcance de la reforma en el escenario futuro y en la profesión del trabajo social (principal actor del sistema).

2. MATERIAL Y MÉTODOS

La metodología de la investigación ha sido mediante el análisis documental formando parte del mismo: a) Memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas; b) Ley de Racionalización de la administración Local; c) Informe del Consejo de Estado; d) Informe del consejo general de trabajo social y e) Informe de la asociación estatal de directores y gerentes de Servicios Sociales.

Asimismo se ha enriquecido con la asistencia a foros de debates organizados por diferentes instituciones y organizaciones sociales: I Jornada de Análisis de la Reforma Local organizada por el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local; XX Congreso de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, II Jornadas de Servicios Sociales: Retos y Desafíos organizada por la Universitat de València, junto con el Colegio de Trabajadores Sociales de València, etc.

A partir de estos informes y coloquios se ha obtenido un diálogo fecundo entre diversidad y unidad, esto es, la unidad en la diversidad y la diversidad en la unidad, o lo que Bourdieu (1999) calificó como el espacio social de los puntos de vista que a continuación planteamos.

3. RESULTADOS

Uno de los hallazgos encontrados en los diferentes informes y que más se ha formulado en las jornadas de debate ha sido la reflexión sobre uno de los valores fundamentales del actual sistema de Servicios Sociales que es la proximidad representada en la gestión de los Servicios Sociales Generales por parte de los Ayuntamientos. Desde la proximidad se prestan servicios de ayuda a domicilio, promoción comunitaria, cooperación social, apoyo psicosocial, intervención familiar, prevención de las situaciones de riesgo a la infancia, la promoción de la autonomía y la gestión de las situaciones de dependencia, la atención a la violencia de género, etc.

En este sentido la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales ha publicado recientemente un informe sobre el valor de la proximidad en cifras a partir de los datos de la Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2010-2011, elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En el mismo se pone de manifiesto que el año 2011 las corporaciones locales han gestionado 1.330 millones de euros. Los puestos de trabajo de esta red de servicios sociales en el ámbito local son 50.007, han atendido 7 millones de personas.

En la tabla 1 se observa cómo se financian los servicios sociales municipales entre las tres administraciones públicas: Ministerio (administración General del Estado-AGE), Comunidades Autónomas (CC.AA) y Corporaciones Locales (CC.LL). Los servicios sociales de las corporaciones locales han gestionado 1.329.528.632 € el año 2011, y sus principales financiadores han sido las Comunidades Autónomas, seguidas de cerca por las Corporaciones Locales y, finalmente, el Ministerio.

TABLA 1. FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE LAS CORPORACIONES LOCALES. AÑO 2011		
Administración	Aportación (€)	Porcentaje
Ministerio SSSI	86.633.150	6,51%
CC.AA	710.569.936	53,40%
CC.LL	532.325.545	40,00%
TOTAL	1.329.528.632	100,00%

Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. “El valor de la proximidad” (2013)

En la tabla 2 se observa que las prestaciones que desarrolla el sistema y el personal para ello suponen prácticamente el 99% de la ejecución presupuestaria. Es decir, es un sistema donde las prestaciones y las atenciones personales llegan directamente a la ciudadanía sin intermediarios.

Partida	Importe	Porcentaje
PERSONAL	458.558.605,94	34,46%
PRESTACIONES	847.366.126, 08	63,68%
MANTENIMIENTO	18.916.911, 37	1,42%
INVERSIÓN	5.771.055,80	0,43%
TOTAL	1.329.528.632	100,00%

Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. "El valor de la proximidad" (2013)

En la tabla 3 se ve que los servicios sociales atendieron a 6.930.978 usuarios, un 15,83% con respecto a la población de referencia. Estos usuarios se benefician de una o de diferentes prestaciones. Hay que destacar la importancia de la ayuda a domicilio, con el 78%, servicio de máxima proximidad y prioridad que beneficia mayoritariamente una población muy vulnerable, como las personas dependientes (mayores o discapacidades).

Prestación	Usuarios %	Gasto (€) %
Alojamiento Alternativo	106.852 1,33%	13.827.013 1,66%
Apoyo a la unidad conv.	519.046 6,45%	34.451.744 4,14%
Ayuda a domicilio	648.738 8,06%	653.159.759 78,55%
Información y orientación	5.299.989 65,86%	32.773.497 3,94%
Prevención y inserción	1.473.295 18,31%	97.315.737 11,70%
TOTAL	8.047.920 100,00%	831.527.750 100,00%

Fuente: Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. "El valor de la proximidad" (2013)

Asimismo, este informe refleja que un total de 50.007 personas trabajan en los servicios sociales locales (por cada millón de euros invertidos se generan 38 puestos de trabajo). Los contratados con cargo a los programas de los centros de servicios sociales han sido 37.101 (74,19%) y las plantillas del conjunto de proyectos son de 12.906 personas (25,81%). El 53,14% son funcionarios o laborales fijos y la ratio se encuentra en 987,21 habitantes por trabajador.

A continuación hagamos un análisis del contenido de la Ley, desde cuatro frentes: a) conceptualización; b) distribución competencial y c) responsabilidad pública.

a) Conceptualización. La Ley atribuye a las corporaciones locales en su artículo 25.2-E la competencia propia de "evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social"; cabe preguntarse a que se refiere el legislador con esta definición, ya que ¿Por qué no se habla de intervención? ¿Qué significa evaluar e informar? ¿La atención inmediata es sólo de urgencia? ¿No habrá atención continuada? En cualquier caso será obligatoria su prestación para los municipios de más de 20.000 habitantes.

b) Distribución competencial. La competencia en Servicios Sociales queda en exclusividad en las Comunidades Autónomas. El único punto del articulado donde se refieren a servicios sociales de forma clara y directa es el artículo 27.3-C, donde se estipula que: "la administración del Estado y las de las comunidades autónomas podrán delegar [...] en los municipios de más de 20.000 habitantes, entre otros, las siguientes competencias: [...] c. Prestación de los servicios sociales [...]". Al no ser una competencia propia la delegación de la misma exige que se cumplan una serie de requisitos, y entre otros que la delegación de la competencia implicará la cobertura presupuestaria suficiente y consignada por la Comunidad Autónoma y en ningún caso las administraciones locales receptoras de la competencia delegada no podrá suponer una mayor consignación presupuestaria.

En el caso que una Corporación Local quiera desarrollar los Servicios Sociales, al ser una competencia impropia deberá de cumplir los siguientes requisitos: 1) no poner en riesgo financiero, es decir que se encuentre en una situación de equilibrio presupuestario; 2) se acredite que no hay duplicidad, es decir la competencia ha de estar sin ejecutarse; por ello será

necesario un informe de la Comunidad Autónoma y del Interventor municipal.

- c) Responsabilidad Pública.** En el artículo 86.2 se hace la reserva para la gestión pública de: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros. Obviamente, no están incluidos los servicios sociales que podrán gestionarse desde fórmulas indirectas, es decir mediante formulas empresariales y del tercer sector.

4. LA DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

La ley supone un cambio profundo en la concepción y organización de los servicios sociales que se han construido en los últimos treinta años, enmarcados en los derechos sociales de las personas y coherente en los compromisos internacionales que ha firmado el Estado español. Rompe con un consenso básico al perder los ayuntamientos su autonomía en el ejercicio de Servicios Sociales, desarrollada en base a la Ley 7/1985, de bases de régimen local, que establecía la obligatoriedad, por parte de los ayuntamientos, de prestar servicios sociales y de promoción y reinserción social en los municipios de más de 20.000 habitantes y a las diputaciones, se les asignaban competencias de coordinación, asistencia y acción supramunicipal.

Entre 1982 (País Vasco) y 1992 (Cantabria), todas las Comunidades Autónomas promulgaron su legislación en Servicios Sociales donde hacían extensiva la previsión de la Ley 7/1985 en la prestación de Servicios Sociales a los municipios inferiores a los 20.000 con la cooperación de las Diputaciones. De hecho, el sistema se asienta sobre este principio aprobando el Ministerio el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales en 1988 que se ha mantenido vigente hasta la actualidad. Se desarrolla mediante la cooperación y la concertación de las administraciones (AGE, CC.AA y CC.LL), con la finalidad de crear conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad, en igualdad de condiciones independientemente de su territorialidad. El Plan Concertado se fundamenta en cuatro compromisos: gestión, cofinanciación, colaboración técnica e información. Define las prestaciones básicas (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y prevención de la marginación e inserción social) y los equipamientos prioritarios (centros de servicios sociales, albergues y centros de acogida).

Actúa sobre la base de la subvención y el reparto de financiación entre las tres administraciones al 33%.

Sustituye lo establecido por el Plan Concertado al eliminar las competencias de Servicios Sociales en las corporaciones locales y definir la prestación básica en términos de evaluación e información sólo para las personas en situación de riesgo en la atención inmediata, es decir nos alejamos de un marco estructurado de derechos sociales y de competencias en la prestación de servicios donde la prevención, intervención y reinserción constituyen las claves del sistema. La actual ley se aleja de un marco de ciudadanía para profundizar en un marco más propio de la beneficencia local y de la asistencia social que se estructuró en España a partir de la primera ley de beneficencia de 1822.

Desde hace años se está debatiendo sobre el papel de las Diputaciones Provinciales que como órganos administrativos, estaban desde la aprobación del estado autonómico en revisión, incluso había propuestas políticas, académicas y profesionales para suprimirlas. Estas administraciones que con la actual ley son reforzadas, se ubican lejos del control ciudadano y son más proclives al clientelismo, atendido que a sus representantes no son elegidos por la ciudadanía en elección directa. Se rompe la idea de proximidad de los servicios al ciudadano y los ayuntamientos, representantes de la comunidad de vecinos, ubicados en el territorio, cerca del control ciudadano, dejan de poder intervenir en una de las políticas fundamentales para garantizar la cohesión social y aumentar el bienestar social de sus vecinos y especialmente de los más vulnerables.

Asimismo la presente ley se enmarca en un contexto enmarcado en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones (Ley Orgánica 2/2012, de 7 de abril) y en el Plan Presupuestario 2014 y en el Plan Nacional de Reformas que prevé un ahorro de 8.025 millones de euros entre los años 2013-2019, y específicamente en los Servicios Sociales de 3.282 millones de euros en los años 2014-2015 con la supresión de servicios. En este sentido, de los análisis realizados nos atrevemos a decir que no es una reordenación de competencias y mejor gobernanza del sistema sino la antesala a la supresión de servicios para el cumplimiento de los objetivos de déficit y de estabilidad presupuestaria.

Hace ya treinta años que se inició la construcción de un sistema de responsabilidad pública, en el que la atención primaria se encuentra en los ayuntamientos, cerca de la ciudadanía, donde la participación es una realidad; en el que se supera el antiguo modelo de beneficencia y en el que los servicios sociales se consideran un derecho social dentro del marco de un estado social, democrático y de derecho que se

establece con la Constitución de 1978 y si no se remedia se acabará con en este marco en el horizonte del 1 de enero de 2016, cuando las competencias en Servicios Sociales Municipales sean asumidas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con la disposición transitoria de la presente ley.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Madrid. Akal.
- Casado, D y Fantova, F (2007). *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*. Fundación FOESSA. Madrid.
- Informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización de la Administración Local. <http://www.aelpa.org/actualidad/201307/DictamenCERReformaLocal.pdf>
- Informes de la asociación estatal de directores y gerentes de Servicios Sociales ante el anteproyecto de ley de racionalización de la administración local. <http://www.directoressociales.com/images/documentos/novedaddiscusion/Propuesta%20Enmiendas%20ALRL-con%20aportaciones%20LByGG1.pdf>. <http://www.directoressociales.com/images/reforma%20ley%20bases%201marzo%202013.pdf>
- Informe del El Trabajo Social ante la reforma de la Administración Local. Consejo General del Trabajo Social de España. Disponible en: <http://www.cgtrabajosocial.com/>
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 312, pp. 106430-106473.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, núm. 80, pp. 8945-8964.