

**LEY DE DEPENDENCIA**

- Reforma del régimen local

**ACTUALIDAD EMPRESARIAL**

- Entrevista a la presidenta del Comité Organizador del Congreso SECA, Susana Lorenzo

**ADMINISTRACIÓN**

- Entrevista al consejero de Sanidad y Asuntos Sociales de Castilla-La Mancha, José Ignacio Echániz

# Reforma del régimen local

## NUEVA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN SERVICIOS SOCIALES



La aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha supuesto un cambio en la ordenación de competencias de la Administración local en España, que tendrá también un importante impacto sobre las comunidades autónomas, ya que deberán asumir la gestión de servicios hasta ahora en manos de los ayuntamientos. Uno de los sectores más afectados será el de servicios sociales, sobre todo en lo que se refiere a la titularidad de las competencias, su desempeño y financiación. Dada la importancia y trascendencia de esta norma, el Inmerso organizó, a principios de septiembre, en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, un encuentro sobre la *Incidencia de la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local en la organización y gestión de los servicios sociales por las Administraciones Públicas*.

### Sonia García - BALANCE

Representantes de las distintas Administraciones Públicas, profesionales, empresarios y proveedores de servicios analizaron las implicaciones de este cambio legislativo en un foro de discusión abierto. ¿Cuál es la realidad de la que partimos?

En materia de servicios sociales, las comunidades autónomas asumirán paulatinamente, y en un máximo de dos años, las competencias que prestan los ayuntamientos. De esta manera, los municipios se limitarán a la

“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Así, se pretenden eliminar duplicidades y racionalizar el gasto, con el fin de alcanzar la estabilidad y sostenibilidad financiera en la prestación de los servicios sociales.

Sin embargo, las comunidades tienen la alternativa de delegar el servicio en la diputación o en el ayuntamiento correspondiente. Ahora bien, la Ley también dice que el traspaso de estas competencias no podrá suponer un in-

“Uno de los objetivos de la reforma es dotar de sostenibilidad económica a las entidades locales y la ordenación de sus competencias debe ayudar a lograrlo”

cremento del gasto en su conjunto. Por ello, hay comunidades que han exigido que esto se tenga en cuenta en los sistemas de financiación autonómico y local, que el Gobierno se ha comprometido a reformar.

Centrándonos en la financiación, como medida de transparencia de las Administraciones Públicas, la Ley establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales. Así, cada año y antes del 1 de noviembre, partiendo de la liquidación de sus presupuestos, deberán calcular y comunicar el coste efectivo de los servicios que prestan.

Por otra parte, la gestión de los servicios básicos de los municipios de menos de 20.000 habitantes se centralizará en la provincia, salvo que “justifiquen”

# DE LA DEPENDENCIA

que los pueden prestar a un precio más bajo.

Por todo lo expuesto, a pesar de la voluntad inicial de homogeneizar las reglas de juego en el territorio nacional, esta Ley se aplicará con diferencias importantes en función de la comunidad autónoma o entidad local de que se trate. Además, hay comunidades que consideran que la norma vulnera las competencias autonómicas y atenta contra la autonomía local. Para salvar estas y otras diferencias, la colaboración entre Administraciones será fundamental. Y este encuentro supuso un excelente punto de partida.

## Alcance y trascendencia

El director general del Imserso, César Antón, afirmó con determinación que el futuro de los servicios sociales en España “está garantizado” por ley. Además, Antón expuso que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que ha modificado las competencias de los municipios que recogía la Ley de Régimen Local, tiene por objeto la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ajustando las competencias a lo que prevé la Constitución.

Con respecto a las competencias, Antón recordó que el Consejo de Estado se ha pronunciado, hasta en dos ocasiones, que “no puede afirmarse que atente contra la garantía institucional de la autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que define hasta ahora la Ley de Bases de Régimen Local”. Lo realmente importante, continuó Antón, “es que los servicios, finalidad última de la actuación de los poderes públicos, van a seguir prestandose a las personas, bien por la comunidad autónoma bien por los municipios (por delegación)”.

Aunque algunos foros han advertido del peligro de que desaparezcan servicios que no resulten rentables, el director general del Imserso aseguró que “la Ley no se mete en la rentabilidad de los servicios. La ley habla de la racionalización del gasto, de evitar duplicidades, de mejorar la transparencia de los servicios públicos y, en general, de contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos. Si se trata de servicios de responsabilidad pública –municipal o auto-

prevé la ley para la prestación de los servicios sociales.

Por otra parte, el Gobierno debe abordar la reforma de los sistemas de financiación, “cuando lo considere necesario”, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera que depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ahora bien, Antón subrayó que la plena aplicación de la ley “no depende de la modificación de los sistemas de financiación. Está prevista para el 31 de diciembre de 2015, que es cuando la disposición transitoria segunda establece que “la titularidad de las competencias que se prevén 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”.

Sobre las competencias, el director general del Imserso aclaró que sólo se pueden delegar aquellas propias del órgano que las autoriza. Las denominadas como impropias, se refieren a la prestación de servicios por parte de los ayuntamientos en aquellos ámbitos en los que no tienen competencias “y que habían cuantificado en torno a un tercio de su gasto total”. En definitiva, el órgano que tiene la competencia “es el que preste el servicio a su cargo o que, de común acuerdo, lo pueda

delegar en otro órgano con los recursos necesarios y siempre con el límite de que no se incremente el gasto público”, concluyó César Antón.

## Retos y posibilidades

El gerontólogo social y consultor, Josep de Martí, señaló que “nos enfrentamos a un cambio estructural”. Los ayuntamientos que prestan servicios sociales “tienen hasta finales de 2015 para llegar a un acuerdo con sus respectivas comunidades autónomas, que son las únicas competentes a partir de ahora, y determinar cómo se siguen prestando, incluso, si se siguen prestando”, declaró De Martí.

Este experto expuso que en Europa los ayuntamientos son las administraciones que tienen más competencias, “pero no son los nanomunicipios que, en muchas ocasiones, tenemos en España. Si nuestros municipios tuvieran de media 35.000 habitantes como en Suecia, con unos 1.400 municipios tendríamos suficiente (y no los 8.119 que hay en la actualidad, con una media de 5.800 habitantes por municipio)”.

Una vez aceptado que no se puede disminuir el número de municipios, la nueva Ley de régimen local “decide dejar a los actuales con menos competencias, capacidad de gasto y, por ende, de generar déficit”. Ahora bien, De Martí reflexionó sobre lo difícil del cambio. Las comu-

“El futuro de los servicios sociales está garantizado por ley. Los servicios van a seguir prestandose a las personas, bien por la comunidad o por los municipios (por delegación)”

César Antón

nómica— y se están prestando, es porque son necesarios”.

En cuanto al proceso que culminará con el cambio en la titularidad de competencias, la Ley 27/2013 contempla mecanismos “suficientes y flexibles” para la transición a la nueva situación. “El único límite que establece es que no se incremente el gasto público, condición necesaria y congruente con la regulación, que nace para la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Hay, por tanto, margen suficiente para contemplar delegaciones, cofinanciación de servicios y cualquier mecanismo que permita una prestación más eficiente, y siempre que estén de acuerdo las comunidades y los municipios”, añadió.

En este sentido, Antón recordó que en un reciente curso celebrado también en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el alcalde de Santander y presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias, Íñigo de la Serna, mostró el acuerdo de la FEMP con los instrumentos que



nidades tendrán que realizar una “evaluación, reestructuración e implantación de los servicios”, o sea, un plan que garantice que la gestión autonómica de los servicios locales continúe, pero sin que esto suponga un incremento del gasto.

“Durante ese proceso de evaluación, si las comunidades consideran que algunos servicios sociales se deben continuar prescindiendo desde los ayuntamientos, pueden delegar la competencia en los mismos. El consistorio seguirá como antes, pero bajo el estricto control de la comunidad autónoma y recibiendo una financiación para la prestación”, continuó.

Pero De Martí se pregunta: “¿Qué pasará cuando la comunidad considere que no es necesaria una residencia municipal porque genera demasiado gasto y decide trasladar a los residentes a otra, cerrando la primera? Entonces, ¿qué sucederá con los empleados, con los contratos de los proveedores, etc.?” Los usuarios continuarán recibiendo el servicio, “y quienes verán el cambio más grande serán los profesionales”.

Otro problema que este profesional advierte es la posibilidad que ofrece la Ley a las comunidades de delegar competencias: “Sólo puede hacerse cuando suponga un ahorro neto de recursos y cuando se realice de forma homogénea”. Además, para que un ayuntamiento pueda asumir una competencia de las no atribuidas directamente ni por delegación, “hace falta que éste tenga las cuentas saneadas (superávit), que la comunidad autónoma emita un informe indicando que no hay duplicidad de competencias

“¿Qué pasará cuando la comunidad considere que no es necesaria una residencia municipal porque genera demasiado gasto? Los usuarios continuarán recibiendo el servicio y ¿qué pasará con los empleados, proveedores, etc.?”

Josep de Martí

y que la gestión no ponga en riesgo las finanzas del municipio”. Todo ello, complicado.

Por otra parte, De Martí destacó la necesidad de modificar las leyes de financiación, ya que “el ayuntamiento que gastaba más de cinco millones netos en mantener el servicio, podría sencillamente quitarse de encima el gasto, pasándose a la comunidad, y quedarse con el dinero para otras cosas. Sin los cambios legislativos oportunos, la comunidad asumiría el coste de los nuevos conciertos con lo que, al final, podría estar incurriendo en un incremento global del gasto”.

Por la complejidad del proceso, Josep de Martí pidió colaboración entre las administraciones, pero también entre profesionales y empresarios.

## Coordinación entre administraciones

La mesa dedicada a la coordinación de los servicios sociales entre Administraciones Públicas ofreció la visión de tres instrumentos distintos de coordinación.

La subdirectora general de Planificación, Ordenación y Evalua-

ción del Imerso, Isabel Herránz, expuso las características, funcionamiento y organización del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, “que refunde en un solo órgano la Conferencia Sectorial de Acción Social y el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”. Especial importancia tienen los órganos consultivos, que son: el Consejo Estatal de las Personas Mayores, el Comité Consultivo (donde participan representantes de organizaciones sindicales y empresariales), el Consejo Nacional de la Discapacidad y el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

En referencia a los temas vinculados con la dependencia, Herránz detalló “que el Consejo se crea como instrumento de cooperación y coordinación entre las Administraciones Generales del Estado y las comunidades autónomas para la articulación de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”.

Por su parte, el consejero técnico del Imerso, José María Alonso Seco, explicó qué es el Método Abierto de Coordinación de la Unión Europea, “que fomenta la cooperación, intercambia buenas prácticas y acuerda objetivos y orientaciones comunes para los Estados miembro. A veces, incluso, con el apoyo de planes de acción nacionales”. Esto permite a los países establecer una comparación entre sus respectivos esfuerzos y aprender de la experiencia ajena. El método ahonda en la convergencia europea siguiendo los principios de subsidiaridad y

coordinación, “lo que contribuye a construir una fórmula de coordinación supranacional”.

Por último, la catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén, Eloísa Carbonell, se centró en la delegación de competencias entre Administraciones autonómicas y locales. A este respecto, afirmó que, sin perjuicio del marco jurídico que establece la Ley, el problema de fondo es la financiación de las comunidades y las entidades locales, “que arranca de la propia crisis económica y el marco establecido por la reforma de la Constitución que condujo a la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”. También señaló que “hasta que se apruebe el nuevo sistema de financiación de las comunidades, los municipios seguirán desempeñando sus actuales competencias”.

## ¿Quién hace qué?

El papel que desempeñan las distintas administraciones fue otro de los temas que se debatió durante el encuentro en Santander. La delegada del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, María Dolores Navarro, detalló que la reforma tiene como uno de sus principales objetivos: “Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades bajo el principio de ‘Una Administración, una competencia’”. El problema es, según Navarro, que la definición de las competencias municipales “es inconcreta y se presta a múltiples y variadas interpretaciones de lo que exactamente se atribuye a los municipios”. Ahora bien, “es la legislación específica de cada comunidad la que debe ser tenida en cuenta para interpretar el contenido concreto de la competencia municipal en servicios sociales”.

A este respecto, Navarro matizó las especiales características de Madrid, que tiene reconocidas sus singularidades en la propia Ley de Régimen Local, en la Ley de Capitalidad y en las normas que regulan sus relaciones con la Comunidad de Madrid. Así, la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid atribuye a los municipios el desarrollo de las funciones correspondientes al nivel de Atención Social Primaria (teleasistencia, ayuda a domicilio a personas no dependientes, cen-





tros municipales, etc.), pero el Ayuntamiento de Madrid también presta, actualmente, servicios sociales especializados (centros de día, residencias, ayuda a domicilio para personas dependientes, etc.).

“Esto no significa que todas estas competencias deban considerarse impropias. La Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid atribuye a los municipios la gestión de los equipamientos para la Atención Social Especializada de titularidad municipal, lo que explica que el consistorio sea titular de estos equipamientos”, añadió Navarro.

Es más, el Protocolo General entre la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid para la reordenación de competencias y servicios duplicados, firmado el 22 de junio de 2012, incluye en su ámbito de aplicación, entre otros, los siguientes servicios: centros de mayores, centros de día para ma-

**“Hasta que se apruebe el nuevo sistema de financiación de las comunidades, los municipios seguirán desempeñando sus actuales competencias”**

*Eloísa Carbonell*

yores, centros residenciales para mayores, centros de atención a la discapacidad y ayuda a domicilio.

“Algo que el Ayuntamiento de Madrid viene poniendo en práctica como lo corrobora el contrato único del SAD. Por primera vez desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, estamos prestando el servicio de ayuda a domicilio a las personas dependientes y no dependientes, asumiendo la totalidad de la gestión con un único contrato de 134 millones de euros, dentro del marco del convenio de colaboración entre la Comunidad y el Ayuntamiento para la atención a las personas en situación de dependencia y el desarrollo de otros programas de atención social”, subrayó Navarro.

De esta manera, la gestión se concentra en una única Administración, “redundando en la eficiencia de la prestación y garantizando la homogeneidad” de los servicios públicos que reciben los madrileños. Finalmente, la responsable municipal recordó que la Comunidad de Madrid, al

destacó que la capacidad presupuestaria discreta de la que dispone restringe la posibilidad de abordar en el futuro “competencias que no sean propias ni delegadas”. En este sentido, Coll planteó como líneas de actuación convertir competencias impropias en delegadas, potenciar la participación social, distribuyendo el presupuesto a las entidades, y poner el énfasis en los programas de prevención, que permitirían un ahorro de recursos a más largo plazo.

Los representantes de la Diputación Provincial de Salamanca José María Sánchez y Eva Picaudo trasladaron el compromiso de su institución con los servicios sociales, especialmente justificada ante la dispersión y atomización de los núcleos de población en su provincia. Estos expertos defendieron que las competencias del Estado son asegurar la igualdad en el derecho de acceso y protección, “respetando la peculiaridad de cada comunidad e impulsando la cooperación interadministrativa”. Por ello, en su opinión, sería competencia de las comunidades autónomas elaborar el catálogo de servicios sociales, así como su contenido mínimo.

En cuanto a las entidades locales, “deben gestionar el nivel de atención primaria y colaborar en la planificación. Para esto último, deben cumplir, entre otros, unos requisitos de financiación”. Además, defendieron la colaboración y participación en la gestión de entidades y recursos privados.

## Perspectiva profesional

La mesa que abordó *El nuevo marco competencial de los servicios sociales: la visión de profesionales, proveedores y tercer sector* resultó de especial interés. La presidenta de Grupo SENDA, Matilde Pelegrí, planteó una pregunta clave: ¿cómo va a afectar esta Ley a los servicios sociales? “La reforma va a clarificar competencias, y esa clarificación llegará desde tres vías. En primer lugar, por el desarrollo normativo, ya que es de esperar que surjan reformas de leyes de servicios sociales, normativa comunitaria o decretos de ayuntamientos, que permitirán clarificar el ámbito competencial. La segunda vía será la presupuestaria y la tercera el sentido común, que trae implícito un análisis de la situación y de las capacidades de cada administración”.

Pelegrí, “tras valorar las fuentes consultadas”, matizó que surgen diferentes modelos de implantación. “El primero sería centralizador, en el que las comunidades autónomas definan qué y cómo se prestan los servicios sociales, y se ejecuta mediante gestión directa o convenios con ayuntamientos o diputaciones; un segundo modelo, que tendrá como protagonistas a las diputaciones como administración local para que, a través de los ayuntamientos, atiendan a las poblaciones de menos de 20.000 habitantes y a las de mayor población a través de convenios; un tercer modelo, que implicaría convenios direc-



“La reforma va a clarificar competencias, mediante el desarrollo normativo y vía presupuestaria. El sentido común trae implícito un análisis de la situación y de las capacidades de cada administración”

*Matilde Pelegrí*

tos con municipios, sin pasar por diputaciones; y un cuarto modelo mixto, en el que convivirán los tres anteriores, según las características y necesidades de cada área”, expuso. En cualquier caso, la presidenta de Grupo SENDA insistió en la importancia de apostar por los servicios sociales y dotarlos de una financiación suficiente.

Por su parte, la secretaria general de AESTE, Alicia Azaña, hizo hincapié en que la nueva normativa hace efectivo el principio ‘Una administración, una competencia’. “No obstante, preocupa la incertidumbre actual sobre la configuración de la nueva organización y cómo afectará a la provisión de servicios y a los contratos con los proveedores”. Además, Azaña aseguró que el envejecimiento de la población y la encrucijada normativa suponen un riesgo para la equidad y la coordinación de los servicios sociales.

Para clarificar la situación, propuso copiar lo que funciona en Europa. Entre otras medidas, destacó la planificación a largo plazo por parte de la Administración, una adecuada financiación y fomentar las plazas sociosanitarias para descongestionar los hospitales de agudos. “De esta manera, es imprescindible definir una normativa estatal en materia de acreditación, impulsar la racionalización normativa y el ajuste de competencias, historia clínica y social integradas, garantizar una atención de calidad y unos presupuestos sostenibles, atención integral en el domicilio y consolidar el espacio sociosanitario”, subrayó Azaña.

Mientras, la presidenta del Consejo General de Trabajo Social, Ana Lima, entiende que las normas en materia de estabilidad presupuestaria y el impacto de la crisis han significado un retroceso en los servicios sociales. Por ello, cuestionó si la nueva ley servirá para racionalizar servicios y si

aclarará, finalmente, la delimitación competencial. Planteó, asimismo, que los principales desafíos van a ser la atención a la dependencia y la exclusión, a causa del incremento de la pobreza. En definitiva, Lima señaló que la ley es “ineficiente en sus objetivos y confusa en su aplicación” y expuso la necesidad de “reformular la Constitución para garantizar los servicios sociales como derecho fundamental”.

Finalmente, Vicente Marbán, de la Universidad de Alcalá de Henares, trazó el recorrido histórico del desarrollo del tercer sector hasta su situación actual, en la que trabajan más como entidades proveedoras de servicios que como entidades reivindicativas. “Cualquier cambio en el marco competencial tiene el lógico impacto sobre el tercer sector”, explicó Marbán, que enumeró posibles impactos negativos: “Fraccionamiento territorial de los servicios sociales de proximidad y costes asimétricos entre los ayuntamientos que podrán asumir competencias delegadas y los que no. Por tanto, las entidades del tercer sector pueden tener comprometida su existencia por falta de financiación municipal”, añadió. En definitiva, Marbán anunció la debilitación del tercer sector.

## Nuevos desafíos

El catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo, Javier Suárez Pandiello, abordó el complicado equilibrio entre competencias y financiación (principio de suficiencia), por las tensiones entre oferta (atomizada por el número de munici-

pios) y demanda. “Está también el problema de las competencias propias, que se sitúan en torno al 30 % del gasto local. Aunque estas están sujetas a una fuerte polémica por su interpretación y legitimidad. Todo ello sin perder de vista las cuestiones relacionadas con la eficiencia”, declaró.

En cuanto a los puntos claves de la reforma, Suárez Pandiello detectó las siguientes disfunciones: “Duplicidades o su eliminación mediante recentralización, desajustes entre necesidades y financiación, el papel asignado a las diputaciones y la limitada transparencia que dificulta la determinación del coste efectivo de los servicios”.

A modo de conclusión, este académico planteó la necesidad de consensos para determinar la financiación del sector público, la definición de un espacio fiscal propio para las entidades locales y la importancia de establecer una estructura de transferencias intergubernamentales.

Sobre la sostenibilidad económica de los servicios sociales, la directora del Instituto Cántabro de Servicios Sociales, Isabel Urrutia, advirtió de la falta de cálculo de los costes efectivos, en especial de los que ahora se denominan competencias impropias. “Pero cuando se trata de competencias propias en ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, surge el interrogante de si deberá asumirlas con su propia financiación sin, por ejemplo, las aportaciones de las comunidades autónomas a través del Plan Concertado”, explicó Urrutia. Para evitar situaciones de injusticia y desigualdad, la nueva ley aboga

por la recentralización de los servicios, “lo que significa que se debe establecer el coste efectivo en base a criterios objetivos, técnicos y homogéneos. Y en la determinación de los costes también deben participar las comunidades autónomas”, defendió.

Por su parte, el asesor del secretario de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda, Oscar Romera, comentó los problemas actuales de la dimensión territorial local, como su heterogeneidad y complejidad. “En una administración sin costuras, las situaciones asimétricas requieren soluciones distintas: coordinación y economías de escala y descentralización con garantías financieras asociadas”, aseguró. Por otra parte, desmintió que la Ley “expulse empleados públicos de sus puestos de trabajo” y abogó por la cooperación entre Administraciones Públicas para desenredar el problema del reparto competencial.

Finalmente, el representante del Consejo General de Secretaríos, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), Vicente Calvo, reiteró que las competencias municipales se desarrollarán por ley sectorial o autonómica. En su opinión, las competencias de los municipios en servicios sociales son solamente las que se plantean en el artículo 25 de la Ley (expuestas al inicio de este reportaje). “El resto podrán ser competencias asumidas por delegación. Hay mucho trabajo por hacer, aunque la fecha de implantación está supeditada a la modificación del sistema de financiación de las entidades locales”, concluyó.

