



"EL NUEVO MARCO COMPETENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES".

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER EN PROTECCIÓN JURÍDICA A PERSONAS Y
COLECTIVOS VULNERABLES.

TUTOR: MÓNICA ALVAREZ FERNÁNDEZ.

AUTOR: MARÍA DEL CARMEN BUSTO ALVAREZ.

CURSO 2014-2015

RESUMEN

El trabajo establece un marco para delimitar los cambios producidos recientemente en la normativa y que afectan a las prestaciones de los Servicios Sociales por parte de las Entidades Locales. Además, analiza detalladamente los servicios que se prestan en la actualidad por esas Entidades Locales teniendo en cuenta su número de habitantes, puesto que la organización y las competencias varían en función de ese número y eso afecta a la forma de prestación de los servicios. Por último, se establece una referencia presupuestaria según los datos que se han podido obtener, relacionándola, a su vez, con la participación de todas las Administraciones que es la base económica para la creación, mantenimiento y ejecución de dichos servicios.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES. LAS COMPETENCIAS Y LOS SERVICIOS LOCALES EN LA LEY 7/1985.	6
3. EL NUEVO RÉGIMEN LOCAL. LA INCIDENCIA DE LA LRSAL EN EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES	15
3.1. EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS COMPETENCIAS LOCALES. EN PARTICULAR, LOS SERVICIOS SOCIALES.	15
3.2. EL RÉGIMEN DE LAS DISPOSICIONES DE LA LRSAL. SU INCIDENCIA SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES.	29
4. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN UN MUNICIPIO DE GRAN POBLACIÓN. EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.	34
4.1. LAS PRESTACIONES SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE GIJÓN	34
4.2. REFLEJO PRESUPUESTARIO DE LA ACTIVIDAD DE LA FUNDACIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.	51
5. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN UN MUNICIPIO DE MENOS DE 20.000 HABITANTES. EL CASO AYUNTAMIENTO DE GRADO.	56
6. LA IMPORTANCIA DEL PLAN CONCERTADO DE SERVICIOS SOCIALES.	61
7. CONCLUSIONES	66
8. BIBLIOGRAFÍA.	70
9. LEGISLACIÓN	72

TABLAS

Tabla 1: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO FMSS; Fuente: Presupuesto Municipal 2013 _____ 51

Tabla 2: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL INGRESO; Fuente: Presupuesto Municipal 2013. _____ 54

Tabla 3: TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE OTRAS ADMINISTRACIONES; Fuente: Presupuesto Municipal 2013. _____ 55

Tabla 4: APORTACIONES DE CADA ADMINISTRACIÓN; Fuente: Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo. Año 2005. _____ 59

Tabla 5: APORTACIONES DE CADA ADMINISTRACIÓN; Fuente: Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo. Año 2011. _____ 60

1. INTRODUCCIÓN

La unión de los servicios sociales de la Seguridad Social con los del Estado, (INSERSO E INAS), y la transferencia de competencias plenas a las Comunidades Autónomas, con la posterior elaboración de las Leyes de Servicios Sociales con un proceso legislativo de más de veinte años, ha supuesto una evolución que, partiendo, en una primera etapa que comenzó en 1983 hasta finales de la década de los noventa, y que se inició como una ordenación y estructuración de los servicios sociales, ha llegado a desembocar en la actualidad en un Sistema de Servicios Sociales, pilar de un Estado de bienestar en este país.

Se reconocen derechos sociales a la ciudadanía, y las prestaciones del Sistema constituyen el elemento nuclear del mismo, todo ello generando una red integrada que deja atrás al antiguo sistema sectorial¹.

Se aprueba la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local en su redacción de 1985, donde se adjudica la competencia en la materia a los Ayuntamientos, derogándose jurídicamente la Beneficencia Pública.

Se produce, además, la aprobación en 1987 del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales entre Administraciones Públicas, como acuerdo entre la Federación Española de Municipios y Provincias, las Comunidades Autónomas y la Administración Central², destacando del mismo la finalidad de garantizar unos servicios básicos a toda la población, proporcionar a los ciudadanos servicios sociales de calidad, construir una red pública de equipamientos, y cooperar con las Corporaciones Locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión.

De esta manera se construyó un Sistema Público de Servicios Sociales que reconoce unas necesidades y unos derechos y establece un sistema estructurado de prestaciones cuyo soporte básico son las concejalías.

La reforma realizada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administración Local deja sin efecto esta organización que tenía en su base a los Ayuntamientos, al menos en cuanto a la atribución competencial se refiere, suscitando críticas jurídicas tanto desde el enfoque de la injerencia en la autonomía local y en el

² El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales surge en 1.988 a iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Dirección General de Acción Social.

régimen estatutario de las Comunidades Autónomas, como desde el punto de vista económico y presupuestario, manteniendo que el principal fin de la modificación de la Ley es el de controlar el gasto frente a unas necesidades sociales cada vez más acusadas debido al marco socio-económico en que nos encontramos.

2. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES. LAS COMPETENCIAS Y LOS SERVICIOS LOCALES EN LA LEY 7/1985.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local³ (LRBRL), fijaba, de la forma que a continuación se refleja, los principios, competencias y demás extremos para la actividad en las Entidades Locales. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁴ (LRSAL) ha operado un cambio fundamental en aquella norma y, especialmente, en relación con el ámbito competencial de las Entidades Locales.

La primera modificación de la LRBRL y más significativa se produce en el artículo 2.1 de la Ley. Este precepto, en su anterior redacción, establecía que para la realización efectiva de la autonomía⁵ garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales⁶, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas en los distintos sectores de la actividad pública según la distribución constitucional de competencias, debería asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afectasen directamente al círculo de sus intereses atribuyéndoles de esta forma las competencias oportunas en atención a las características de la actividad pública de que se tratase, y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

De acuerdo con esta redacción, de la que aún se conserva parte del texto, se daba un enaltecimiento al principio de máxima proximidad al ciudadano que estaba inspirado en la redacción de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)⁷, en la que se establece que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general,

³ BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

⁴ BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.

⁵ Según Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 se entiende por autonomía el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

⁶ La Constitución Española en su Artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios, otorgando a esta personalidad jurídica plena.

⁷ Los Estados Miembros firman esta Carta según se establece en su preámbulo, conscientes de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. No obstante, es cierto que a continuación abre otras posibilidades, previendo que la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

La CEAL resulta un poco ambigua en este sentido ya que, por un lado, resalta la necesidad de la cercanía del titular de la competencia, al ser este el que supuestamente goza de un mayor conocimiento de las necesidades de la población administrativamente dependiente y de la demanda de servicios dicha población (siendo en este caso la demanda de servicios sociales, en concreto, y en la situación de crisis actual más sensibles a esta cercanía). Pero por el contrario, deja paso abierto a la posibilidad de que según las circunstancias políticas, sociales o económicas, se priorice, en la asunción de la titularidad de la competencia, a otras Administraciones distintas.

Esa cercanía proporcionada por los Ayuntamientos es insustituible por las demás Administraciones, puesto que cada localidad tiene sus matices diferenciados y el contacto con los ciudadanos de cada núcleo de población es diferente, además, los programas políticos de estas unidades básicas administrativas no deberían ser obviados con un mero salto en la jerarquía competencial⁸.

Por otro lado, en su artículo 3.2, la LRBRL describe otros modelos de Entidades Locales, distintos de las Entidades Locales territoriales, es decir el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario, que si bien tienen un carácter obligatorio no impiden que se produzca otra clasificación posterior para otro tipo de entidades que tienen igualmente la naturaleza de Entidades Locales pero de carácter potestativo:

- Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- Las Áreas Metropolitanas.
- Las Mancomunidades de Municipios.
- Y las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio establecidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas en relación al artículo 45 de la Ley, desapareciendo estas últimas de la nueva redacción y

⁸ MELLADO RUIZ L., "Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención", *Revista CEMCI*, 17, 2012, págs. 6 y 7.

regulándose en un nuevo artículo que veremos más adelante con unas características distintas esencialmente, sin personalidad jurídica.

Esta enumeración refleja también en buena medida la inspiración del legislador en la versión inicial de la LRBRL, que abogaba por la descentralización y, una vez más, por la máxima proximidad, así como también por el uso de otros tipos de entes locales de carácter cooperativo, y de su constitución como Entidad Local, siendo este el caso de las Mancomunidades (existentes en la nueva redacción también), con el fin principal de propiciar la prestación de servicios de forma asociada por varias Entidades Locales.

En concreto, la prestación de servicios sociales se ha venido realizando habitualmente a través de estos tipos de personificación jurídica, como también a través de agrupaciones de Municipios sujetos a convenios, puesto que para la prestación de determinados servicios es necesario a veces aunar recursos, con el fin de conseguir la mayor eficiencia, además de la mayor cercanía posible a la población.

Las Entidades Locales obligatorias tienen reconocidas una serie de potestades en el artículo 4 LRBRL, como son la reglamentaria y de autoorganización, la tributaria y financiera, la de programación o planificación, la expropiatoria y recuperación de oficio de sus bienes y la de presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, entre otras. Tales potestades serán aplicables, asimismo a las entidades de ámbito menor al Municipio, las Comarcas, y Áreas metropolitanas, según indiquen las Leyes de las Comunidades Autónomas y en el caso de las Mancomunidades se estarán a lo establecido en sus estatutos.

Aunque las potestades de las entidades no sean objeto final del tema, es necesario contemplarlas para poder determinar cuál es la capacidad final de una Entidad Local dentro del ámbito competencial que se le asigne, pues aunque se hable del término “competencia” en su sentido amplio, hay que tener presente que debemos limitarnos a su sentido estricto en este caso.

Las competencias de las Entidades Locales se enumeraban en su artículo 7⁹, en el que se establecía que tales competencias podían ser propias o atribuidas por

⁹ Refiriéndose por supuesto también a las Entidades Locales enumeradas en el artículo 3, es decir, comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios previstas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, las Áreas Metropolitanas, las Mancomunidades de Municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio creadas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.

delegación. Las primeras, las competencias propias, solo podrían ser determinadas por Ley, ejerciéndose en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad¹⁰, atendiendo siempre a la debida coordinación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

Es el artículo 25 de la LRBRL el que detallaba las competencias municipales de carácter propio, otorgando al municipio, en su apartado primero, la capacidad de promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyesen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, habilitándoles de esta forma con una especie de cláusula general de capacitación que luego podrían definir las leyes del legislador sectorial.

Por otra parte, y de forma más específica, en el apartado segundo, se enumeraban una serie de materias en las que por estar presentes intereses locales debían reconocerse siempre estas competencias a las Entidades Locales. El listado de competencias era amplio y genérico en el caso de los servicios sociales, y abarcaba con carácter general distintos ámbitos de actuación administrativa, ya que se habla de prestación de servicios sociales sin limitación alguna que indique cuáles de ellos pueden ser prestados por el Municipio y cuáles no, tratando igualmente la Ley las actividades de promoción y reinserción social sin restricciones que pudieran establecer una lista específica de actuaciones, por lo que se le otorga a la Entidad un gran margen de maniobra.

En definitiva, las competencias de las Entidades Locales eran enumeradas como sigue a continuación:

- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- Patrimonio histórico-artístico.

¹⁰ “Los ayuntamientos han sido capaces de afrontar los grandes retos y los cambios culturales de finales del siglo XX: los fenómenos migratorios, del siglo XXI, son el principal dique de contención contra la crisis, y el principal espacio, los nuevos modelos familiares, la dependencia y el envejecimiento de la población, y en esta primera década de resistencia, de dignidad, de defensa de los derechos de la ciudadanía y los principales espacios para generar alternativas sociales y económicas para paliar los efectos de la crisis y los recortes. Estos cambios y la crisis económica obligan a una reflexión y a un refuerzo de las políticas y los servicios públicos de los municipios para garantizar la igualdad de oportunidades” Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local” ENMIENDA A LA TOTALIDAD PRESENTADA POR IZQUIERDA UNIDA, BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Serie A, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, pág. 5.

- Protección del medio ambiente.
- Suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- Transporte público de viajeros.
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y servicios funerarios.
- Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- Participación en la programación de la enseñanza y cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervención en sus órganos de gestión y participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

La ley determinaba dichas competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2, es decir, respetando entre otros el principio de máxima proximidad al ciudadano en la gestión.

El listado de competencias anteriores se concretaba, en el artículo 26, en una enumeración de servicios municipales obligatorios que todos los municipios, en atención a su población, debían prestar necesariamente:

En todos los municipios deberían prestarse los servicios de:

- Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los Municipios con población superior a 5000 habitantes, se añaden además parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En los municipios con población superior a 20000 habitantes contarían también con Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- En los Municipios con población superior a 50000 habitantes se incluyen transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Los Municipios podrían opcionalmente solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondiese, cuando por sus características peculiares, resultase de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento, si bien es cierto que en el caso de los servicios sociales y debido a su naturaleza y, por tanto, a la necesidad de acercamiento a la población para su prestación, se ha optado habitualmente, más que en reclamar el auxilio de la Administración autonómica, por constituir agrupaciones, Mancomunidades, Consorcios y, en fin, otro tipo de personificaciones jurídicas que permitían la prestación del servicio no solo a los Municipios obligados a prestarlo si no a todos ellos que, además de con sus propios presupuestos, contaban con la cofinanciación aportada por el Plan concertado de Servicios Sociales.

Por otro lado, existían las competencias atribuidas que debían ejercerse en los términos de la delegación, en la que se podrían prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrían de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

La disposición o el acuerdo de delegación deberían determinar el alcance, contenido, condiciones, y duración de la misma, así como el control que se reservase la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiriese.

Para el supuesto de que se articulasen relaciones de coordinación con otras Administraciones Públicas con ocasión del ejercicio de actividades o servicios por parte de las Entidades Locales que excediesen de las propias, el artículo 10.3 LRBRL establecía que ello, en ningún caso, afectaría a la autonomía de éstas, lo que pone de relieve la trascendencia de la autonomía local y su resistencia a la injerencia en ella de otras Administraciones Públicas, aún en los casos de competencias no exclusivas.

En la misma dirección y según el artículo 28 LRBRL los Municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente, actividades que, por otra parte, se realizan de forma importante por los Municipios pues al ser de carácter social no solo son demandadas por la población, si no que en muchas ocasiones están vinculadas de

forma obligatoria con las específicamente contempladas dentro del ámbito de los servicios sociales.

Estas actividades complementarias, fundamentalmente las relativas a la vivienda y la promoción de la mujer, forman parte de la actividad integradora que en muchos Municipios se pretende realizar, para dar cumplimiento a las demandas sociales de la población, ya que actualmente constituyen necesidades de primer orden, y que vienen reflejadas en el Plan concertado de Servicios Sociales.

Estos servicios, aunque no son de carácter básico en la relación de los que se prestan por la Red básica de Servicios Sociales, sí se reflejan como actividades vinculadas con aquellos, es decir, unos servicios complementan a los otros y son necesarios para la mayor eficacia del conjunto.

En relación con esta cuestión resultaba, no obstante, esencial, la asistencia dispensada por las Diputaciones Provinciales dirigida precisamente al establecimiento y adecuada prestación de servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere esta Ley¹¹, previendo también la Ley la cooperación de las Comunidades Autónomas, a su vez, con las Diputaciones.

Por otro lado, el artículo 36 LRBRL regulaba las competencias propias de la Diputación que serían aquellas que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas les atribuyesen en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado
- La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

¹¹ Siendo por lo tanto, evidente, el carácter asistencial que la Ley asignaba a las Diputaciones en este sentido.

- En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

De la redacción anterior se desprende el carácter asistencial que la anterior redacción de la LRBRL da a las Diputaciones, sin parecer otorgarles facultades fiscalizadoras ni de control, sino más bien de apoyo en caso de necesidad a los Municipios y a las Comunidades Autónomas.

En otro orden de cosas, el artículo 13 LRBRL, por su parte, establecía la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales que se adaptarían en todo caso a la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, competencia asumida como propia en la mayoría de los Estatutos de autonomía, sin que la alteración de términos municipales pudiera suponer en ningún caso cambio en los límites provinciales.

Las exigencias para la creación de nuevos Municipios solo podría hacerse sobre la base de núcleos de población territorialmente definidos y siempre que los resultantes contasen con medios suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no supusiera disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados, siendo estas las condiciones básicas, pero sin establecer un mínimo de población ni otros requisitos financieros añadidos.

Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos sociales, económicos y culturales, podría fijar actuaciones que tendiesen a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Y ello, además, con el fin de generar unas facilidades de acceso a las personas usuarias de los servicios, en particular, unos de los usuarios más beneficiados serían los de Servicios Sociales, ya que generalmente estos presentan dificultades de tipo económico, educacional y familiar, y les es necesario tener facilidad de acceso para llegar a la atención y la orientación.

Por otra parte, y en cuanto al territorio, el artículo 45 LRBRL regulaba las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio estableciendo que las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularían las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establecieran las Leyes además de su forma de organización y constitución.

Y ello, además, con el fin de generar unas facilidades de acceso a las personas usuarias de los servicios, en particular, unos de los usuarios más beneficiados serían los de servicios sociales, ya que generalmente estos presentan dificultades de tipo económico, educacional, familiar y de accesibilidad, por lo que es a este colectivo a quien hay que hacer llegar por lo menos lo básico: la información y la orientación.

Por último, y en cuanto a las relaciones entre Administraciones Públicas reguladas en el artículo 55, establecía que para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas de un lado y las Entidades Locales, de otro, deberían en sus relaciones recíprocas:

- Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se derivasen para las propias.
- Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por estas de sus cometidos.
- Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Todos los principios anteriormente mencionados parecen haber variado el sentido, al haber sido cambiada asimismo la idea general inspiradora de la ley en su redacción inicial. Lo que antes se interpretaba como una colaboración vertical hacia abajo y descentralizadora, ahora comienza a entenderse en una dirección contraria y con carácter centralizador, influyendo claramente en la prestación del servicio final y en el beneficio social del ciudadano.

En base a un espíritu de cooperación entre Administraciones reflejado claramente en el artículo 57 se dejaba claro el carácter voluntario de dicha colaboración y el sometimiento a la Ley en su caso, sin que existiera la necesidad de que primaran para ello los objetivos económicos sobre los demás y que propiciaba la comunicación entre Administraciones, la formación de consorcios, la firma de convenios y la información recíproca de conformidad con las Leyes.

3. EL NUEVO RÉGIMEN LOCAL. LA INCIDENCIA DE LA LRSAL EN EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

3.1. . EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS COMPETENCIAS LOCALES. EN PARTICULAR, LOS SERVICIOS SOCIALES.

La actual redacción de la LRBRL presenta grandes cambios competenciales y prestacionales que afectan a las Entidades Locales, los más significativos son los que se analizan a continuación.

Para comenzar en el Artículo 2.1 de la LRBRL, se da un giro importante a los principios inspiradores utilizados hasta ahora por la Ley, eliminando alguno de los anteriores, concretamente, el de máxima proximidad, e introduciendo algunos nuevos como son los de descentralización, proximidad¹² eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Este último principio, añadido en la nueva redacción de la Ley, se impone como consecuencia de la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011¹³.

El hecho indiscutible es que tras la reforma realizada a la CE en su artículo 135, las prioridades han cambiado, y para favorecer dicho cambio se procede a la aprobación posterior de la Ley orgánica 2/2002, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁴ que regula los cumplimientos de déficit para las Administraciones Públicas y establece unas reglas de gasto que deben respetar dichas Administraciones.

Los cambios que presenta la LRBRL son, por tanto, consecuencia de dichas modificaciones, ya que la prioridad es cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, en consecuencia, con los compromisos adquiridos con Europa, disminuyendo la valoración de una gestión eficaz y cercana en favor del cumplimiento de este compromiso. Hemos de alcanzar unos mínimos que se marcan desde la comunidad europea y que consiguen que el legislador reanalice el

¹² Hay que diferenciar entre el principio de “máxima proximidad” de la anterior redacción y el de “proximidad” simplemente de la actual. El primero defiende la aproximación al usuario fundado en un otorgamiento de competencias que propiciaban el acercamiento que junto a otros artículos ahora reformados sentaban las bases jurídicas para la formación de entes que pudieran favorecer dicho principio. El principio de “proximidad”, sin más, hay que interpretarlo desde la amplia reforma de la Ley

¹⁴ BOE núm. 103,30 de abril de 2012.

concepto de autonomía local y reorganice de algún modo el peso de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Otro de los cambios que inciden de manera determinante en el régimen de competencias locales es la modificación operada sobre el artículo 3.2 donde se eliminan de la condición de Entidades Locales a aquellas entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

Visto con otra perspectiva, puede interpretarse bien desde la alteración tanto del principio de autoorganización de las Entidades Locales, como de la injerencia en la redacción de los Estatutos de Autonomía que contemplan este tipo de entidades menores, ya que éstas¹⁵, están instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas conforme al artículo 45 de la ley que se deja sin contenido¹⁶.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta lo establecido en la Disposición transitoria cuarta de la LRSAL, que se refiere a la disolución de las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio y que establece que aquellas entidades ya constituidas a la entrada en vigor de la Ley mantendrán su condición, aunque quedan obligadas a presentar cuentas en la fecha correspondiente para no caer en la necesidad de disolución.

Estas pequeñas entidades hasta ahora podían poseer personalidad jurídica y por tanto les eran otorgadas las facultades competenciales de las Entidades Locales propiamente dichas, pero a partir de la modificación operada en la LRBRL y al negarles esta personalidad jurídica, no pueden crearse como tales por lo que esta parte del articulado constriñe igualmente el principio de proximidad.

Estos cambios en la organización territorial que si bien, a priori, solo se consideran como territoriales, afectan indirectamente al ámbito prestacional, puesto que se modifican las estructuras organizativas que estaban en funcionamiento o que pudieran llegar a estarlo. Sirva de ejemplo también a esta transformación el cambio operado por el artículo 13 que establece la necesidad del informe de la Administración

¹⁵ MELLADO RUIZ, L., "Notas críticas...", op.cit., .págs. 13-15.

¹⁶ "Se reducirá drásticamente la capacidad de asociación con otras entidades locales para compartir servicios y objetivos, condicionando así el futuro de las Mancomunidades, Consorcios, Concejos y otras entidades menores. De facto, se priva a las entidades instrumentales y Entidades locales municipales de su mínima capacidad de organización y desarrollo". Enmiendas al articulado al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local". ENMIENDA AL ARTICULADO PRESENTADA POR IZQUIERDA UNIDA BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. SENADO. SERIE A -58 Núm. 276, 28 de noviembre de 2013, pag.109.

que ejerza la tutela financiera en el caso de la creación o supresión de Municipios, así como en la alteración de los términos municipales, introduciendo una vez más la sujeción a los principios económicos y su primacía dentro del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la posibilidad de crear nuevos Municipios solo podrá llevarse a cabo sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados de, al menos, 5000 habitantes, y siempre que los Municipios resultantes sean sostenibles financieramente. Todo lo anterior, afecta de lleno una vez más al tema competencial y, por lo tanto, prestacional, ya que hasta la modificación legislativa no se establecían estos requisitos para poder crear un Municipio ni para fusionarse, daba la sensación de que, al contrario, se tendía a facilitar la creación de nuevos entes y por lo tanto a acercar a la población municipal todo tipo de servicios y, en concreto, los sociales dando así la posibilidad a la población de acceder a ellos.

Por otro lado, el punto 4 del mismo artículo introduce, como novedad, la facilidad para la fusión en Municipios que independientemente de su población y siempre que sean colindantes puedan fusionarse mediante un “convenio de fusión”.

Supuestamente, esta nueva forma de alteración territorial tendrá como finalidad una mejora de carácter económico y financiero, facilitando por tanto, a través de esta premisa, el saneamiento de los Ayuntamientos pequeños que, como veremos posteriormente, se independizan en sus obligaciones económicas con respecto al nuevo Municipio creado, imperando una vez más la centralización y la economía, acogiéndose a medidas propias de sociedades mercantiles en concurso de acreedores y obviando el principio de máxima proximidad derogado en la actual redacción de la LRBRL.

Estos Municipios resultantes quedan dispensados de la prestación de nuevos servicios mínimos, encargándose de su prestación la Diputación o entidad correspondiente, así como también de los previstos en el artículo 26 que les correspondan por razón de su aumento poblacional y, durante al menos los 5 primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia, aunque estos últimos beneficios no resulten coherentes pues al quedar dispensados de determinadas obligaciones parece premiárseles por no realizar las mismas. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Cada uno de los Municipios fusionados o alguno de ellos si se encontrara en situación de déficit, podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el Artículo 24 Bis (por remisión del artículo 13.4 LRBRL).

Esta organización desconcentrada consiste en se podrán integrar, por acuerdo de los Municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio que nombrará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo, la cual deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes.

En cuanto a la integración de los servicios en estos procedimientos, serán las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes en colaboración con la Comunidad Autónoma, las que coordinen y supervisen los servicios resultantes.

En otro orden de cosas, y adentrándonos en el ámbito competencial, el artículo 7 incluye un nuevo punto, en el cual se establece que el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de aquellas, aunque con una financiación diferente de la que establecía la anterior redacción de la Ley.

En este caso, la Administración Autonómica quedaría obligada a financiar el cien por cien de los servicios viéndose evidentemente transgredido el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas establecido en el artículo 157 de la Constitución española, ya que se entiende como tal la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones, y en este caso se está obligando a soportar a la autonomía a soportar un gasto con el que no contaba.

Para ello la LRBRL introduce como novedad el artículo 57 bis que regula la garantía de pago en el ejercicio de competencias en caso de que fueran delegadas, estableciendo que si las Comunidades Autónomas delegan sus competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales, y estas estén sujetas a obligaciones financieras o compromisos de pago, dichos convenios o delegaciones deben incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de dichos compromisos, consistente en la autorización a la Administración General del Estado para retener los créditos a la entidad que incumpliese los pagos.

En este sentido la Junta de Andalucía en su informe realizado sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local Anteproyecto de se expresa como sigue¹⁷ :

¹⁷ Informe de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización Y Sostenibilidad de la Administración Local. Recuperado el 15 de junio de 2015

“Esto, resulta inadmisibile ya que un tercero, la Administración General del Estado, va a actuar como órgano recaudador de las posibles deudas que tenga una Comunidad Autónoma con un Municipio, mediante detracciones de las entregas a cuenta del sistema de financiación.

Además, va a suponer que las obligaciones económicas derivadas de un convenio de colaboración entre Administraciones, que hasta la fecha no eran ingresos de derecho público, son inmediatamente ejecutables sin procedimiento previo alguno y sin posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, reservada esta vía, exclusivamente en los casos que sea a favor de las Entidades Locales. Dicho con otras palabras, el Estado se convierte en gestor, interventor y juez de las relaciones de cooperación que, voluntaria y libremente, puedan acordar la Comunidad Autónoma y los Municipios de su territorio, en orden a intereses comunes que lleven aparejadas actuaciones conjuntas.

Por último, añadir que estas garantías no son comparables con las que se introducen en algunos Convenios en la que no interviene ningún tercero, únicamente las Administraciones que participan en el acuerdo”.

Por tanto, quedaría el Estado autorizado mediante la LRBRL a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan, por aplicación de su sistema de financiación.

La mencionada cláusula deberá establecer, en todo caso, los límites para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de no cumplimiento de la Comunidad Autónoma en relación a la obligación que hubiere contraído, y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se establecerá mediante la Orden del Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas.

Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la Ley hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, solo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluya en los mismos la cláusula de garantía a que se hace referencia. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.

En cuanto a la suscripción de convenios y constitución de Consorcios con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de lo que se deduce que en caso de ser necesarios primará la parte económica según se regula en el artículo 57 de la LRBRL.

En cuanto al artículo 7.4 y siguiendo con la temática competencial, se establece que las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en este caso de la Comunidad Autónoma, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad de las nuevas competencias, pasando en todo caso la Comunidad Autónoma o el Estado en su caso, a controlar la prestación de servicios de forma genérica y con el referente principal de la economía de todos los Municipios, incluidos en un determinado territorio, sin tener en cuenta las necesidades particulares que puedan presentar cada uno de ellos.

Con anterioridad a la reforma que produce la LRSAL en la LRBRL, los Municipios tenían entre sus competencias catalogadas como propias la de los servicios sociales, promoción y reinserción social, con obligatoriedad de prestar el servicio en aquellos municipios de más de 20000 habitantes, sin embargo, tras la reforma, la competencia de los Municipios en este sentido, queda limitada a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, es decir, la competencia queda a priori minorada de forma sustancial, limitándola a lo que pudiéramos concebir como labores de emergencia y de informe, todo ello, según lo establecido en el artículo 25.2 e) de la LRBRL vigente.

La Ley establece en su nueva redacción que el Municipio para la gestión de sus intereses, y en el ámbito de sus competencias, es decir, solo en el ámbito de las competencias que específicamente enumera la Ley, podrá prestar servicios y promover actividades, quedando eliminada la cláusula de capacitación general de la que antes gozaban los Ayuntamientos y que les dotaba de la autonomía necesaria para determinar sus necesidades y realizar sus servicios. Aunque sí es cierto que les faculta para

promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo, dentro, pues, de la limitación competencial que se ha producido.

“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.
- Transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.

No obstante y a pesar del carácter limitativo operado en la competencia y siempre refiriéndonos a los servicios sociales, también es patente la ambigüedad de la redacción del texto, puesto que no define claramente las acciones que ha de llevar a cabo el Municipio, ni lo que puede abarcar un concepto como el de “evaluación” o el de “información de situaciones de necesidad” .Queda pues el Municipio a merced del legislador sectorial y de la voluntad política de este que no siempre será coincidente con la de los Municipios que configuren el territorio correspondiente y, sobre todo, de la dotación presupuestaria que la Comunidad Autónoma quiera otorgarle.

A lo anterior debe añadirse que el artículo 27 de LRBRL expone un catálogo de competencias que, con el fin de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía, así como, en general, mejorar los procesos de racionalización administrativa, la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas pueden delegar en los Ayuntamientos. En este catálogo de competencias se incluye la prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

Dichas competencias se podrán delegar en la forma marcada en la propia ley, debiendo ser aceptada por el Municipio por un ámbito temporal que no podrá ser inferior a 5 años, y dotado con la correspondiente partida presupuestaria con una cobertura íntegra del coste del servicio, debiendo su cobro estar garantizado.

No obstante es una mera posibilidad lo que la Ley ofrece con ello, puesto que obliga a la Comunidad Autónoma a la financiación total de esta delegación, suponiendo un coste que hasta ahora era cofinanciado en la mayoría de los casos.

Consecuentemente, el artículo 27.3 de la LRBRL enmarca la prestación de los servicios sociales como una de las competencias delegables a los Municipios, y pronunciándose sobre la misma circunstancia la Disposición transitoria segunda de la LRSAL, que establece unos periodos para el traspaso de las competencias en los términos que veremos a continuación, aunque todavía no se conozca el método para llevar a cabo dicho traspaso competencial, ya que no está establecido en la Ley ni en los Reglamentos, y pese a que el tiempo determinado como límite se agota, las Comunidades Autónomas responsables de asumir las cargas competenciales no acaban de resolver como realizar esta transición.

Respecto de los servicios sociales la nueva normativa no resulta aplicable desde la entrada en vigor de la misma, sino que establece un período transitorio que se encuentra reflejado en la ya mencionada Disposición transitoria segunda de la LRSAL.

En ella se establece que a 31 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas deberán asumir la titularidad de las competencias que se contemplaban como propias de los Municipios, en lo relativo a Servicios Sociales, de promoción y reinserción social.

En ese plazo y previa evaluación, reorganización e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas habrán de asumir la cobertura de los mismos, pudiendo optar por la delegación de dichas competencias en los Municipios, en las Diputaciones provinciales o en entidades equivalentes.

En relación con esta cuestión, se introduce también un cambio sustancial y es que se establece la posibilidad de delegar la prestación de los Servicios Sociales en las Diputaciones. Este hecho, con la anterior redacción no era posible, al menos en los Ayuntamientos de población superior a 20000 habitantes que tenían como obligatoria la prestación de dicho servicio. Siendo solo posible la labor de coordinación para su prestación con carácter auxiliar para los Municipios pequeños en el caso de que estos así lo solicitasen, al ser suya la competencia.

En el caso de que en la fecha señalada, no se haya asumido la prestación del servicio de su competencia o no se haya acordado la delegación, los servicios seguirán prestándose por el Municipio con cargo a la Comunidad Autónoma, y si ésta no transfiriera lo necesario para ello, se producirá una retención de trasferencias por parte del Estado que será trasladada a la Entidad Local.

A la vista de cuando se ha señalado, el cambio en la titularidad de las competencias y en la ejecución de la prestación de los servicios deberá hacerse dentro del plazo que se inicia con la entrada en vigor de la LRSAL y que finaliza el 31 de diciembre de 2015.

Hasta esa fecha la titularidad queda sin definir pues las competencias ya no son del Municipio, pero el plazo límite para que sean de la Comunidad Autónoma aún no ha expirado, es por tanto un periodo transitorio propiamente dicho, en el que los Municipios deberán prestar los mismos Servicios Sociales que venía prestando hasta que la Comunidad Autónoma decida qué hacer, independientemente de que este hecho se produzca antes o después de la fecha límite.

Cuando se haya producido el proceso de transferencia absolutamente, estas competencias podrán realizarse, en su caso, como competencias delegadas que serán ejercidas en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LRBRL.

Estos acuerdos o disposiciones de delegación preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia, si bien la delegación de competencias ya se establecía en la redacción anterior, ahora dicha delegación deberá contar con un cien por cien de la financiación como ya se mencionó anteriormente, y afectará tanto a las competencias que antes eran propias y que hayan sido retiradas al ámbito Municipal, como a aquéllas que se venían prestando como delegadas que supuestamente también deben contar con financiación total.

Además, las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y siempre que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública y, como ya se mencionó, con los correspondientes informes y tutelajes que establezca la Ley.

Puede, por lo tanto, presentarse otro escenario en que el Municipio ejerza competencias en materias sociales que no sean contempladas ni como propias ni como delegadas, con la salvedad de que lo que antes se ejercía con carácter complementario y, por tanto, en el marco de la colaboración interadministrativa, ahora se ejerce y se entiende con el carácter de competencias “impropias”.

Estas deberán realizarse en consecuencia en los términos que establece el artículo 7.4, es decir, siempre cumpliendo los requisitos de la no duplicidad y de la sostenibilidad financiera, sin que a priori sea tan fácil determinar en qué casos se produce duplicidad y no complementariedad. Tampoco discernir en qué escenarios de necesidad de prestaciones sociales debe priorizarse la eficacia de los servicios frente a la eficiencia de estos, medida siempre dicha eficacia desde la perspectiva económica.

Por otra parte hay que añadir a esta perspectiva compartida por muchos autores, el hecho de que el catálogo de los principios inspiradores de los servicios públicos no tenían dentro de su enumeración el principio del equilibrio financiero impuesto a toda la organización administrativa, sino más bien un principio de equilibrio presupuestario-ingreso/gasto-independiente para cada Entidad. Administrativa.

Por otro lado, es en el artículo 10.3 de la LRBRL donde se introduce que, en especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá como fin asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dejando en evidencia una vez más la decisiva importancia que en la redacción actual de la Ley y, por tanto, en los nuevos objetivos de la misma tiene la legislación en la materia, repitiéndose de forma periódica a lo largo de todo el texto y en relación a cada mandamiento de la Ley, el principio de equilibrio financiero y estabilidad presupuestaria.

Además, el artículo 10.4 introduce un matiz de redacción fundamental, al establecer que las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales, idea que viene a sustituir la establecida en la anterior redacción del artículo en que se preveía que estas funciones de coordinación no afectarían en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales. Se pasa así de una no afectación total a una posible compatibilidad, esto es, de un respeto total a la autonomía local a un intento de adaptación en la realización de las competencias delegadas que presumiblemente afectará más la Entidad Local.

Por si surgiera alguna duda en relación a la reasignación competencial de la que son objeto los Municipios y en relación con el Anteproyecto de la LRSAL, se emitió dictamen por el Consejo de Estado el 26 de junio de 2013¹⁸, en el que se prevé que, "La LRBRL es sin duda, un precepto que, por regular uno de los aspectos configuradores de la autonomía local como es el relativo a las competencias propias de los municipios, entronca directamente con la competencia del Estado para definir ex artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución el contenido concreto de la garantía institucional. Y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate".

A partir de este planteamiento el Consejo concluye que,

"...si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deban ajustar su esquema competencial de atribución de competencias a los Municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Afirmar lo contrario llevaría a sostener que, promulgados los Estatutos de Autonomía o aprobadas en ejercicio de las competencias autonómicas que estos establecen las correspondientes normas de delimitación de competencias, el marco competencial resultante de tal

¹⁸ Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 de junio de 2013.

operación de concreción devendría indisponible para el legislador estatal, que no podría en ningún caso alterar el alcance dado a la autonomía local, en su vertiente de reconocimiento de competencias, lo que no resulta conforme con la interpretación que de las competencias del Estado en materia local ha efectuado el Tribunal Constitucional”

Lo anterior debe interpretarse sin perjuicio de una matización realizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre de 1989 (FJ 3), que se produce como consecuencia de los recursos interpuestos contra la anterior reforma de la LRBRL y que establece lo siguiente:

“Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las Entidades Locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”

La Sentencia citada y el texto transcrito ponen de manifiesto que si bien es el Estado el que, como ha establecido el Consejo de Estado, detenta el poder de asignar a las Entidades Locales unos mínimos competenciales debido a la falta de concreción constitucional en este sentido, es a las Comunidades Autónomas o al propio Estado a los que corresponde determinar, según su ámbito competencial material, la asignación final de dichas competencias.

En relación a lo anterior y continuando con la nueva redacción, las competencias municipales en las materias enunciadas anteriormente se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, debiendo prever la asignación necesaria de recursos para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas, determinándose también que la competencia propia de que se trate no incurra en duplicidades con otras Administraciones.

No obstante, esta asignación competencial no afecta a todos los Municipios por igual, ya que no todos los Estatutos de Autonomía prevén las mismas competencias- en relación con el régimen local, muchas de ellas tienen competencias exclusivas como Andalucía, Extremadura, Castilla y León, etc., por lo que en algunos casos esto las ha llevado a crear normas de establecimiento de los procedimientos a seguir para poner en práctica, sobre todo, las disposiciones transitorias de la LRSAL y la forma de realizar los informes cuando se trate de competencias delegadas o impropias.

Cabe mencionar que la más completa de todas estas normas es la andaluza, ya que su Estatuto de Autonomía redacta una a una, de forma detallada y, en concreto, la de prestación de los servicios sociales, las competencias propias de los Municipios,-por lo que la norma básica del legislador estatal aquí ya invadiría el ámbito de una Ley orgánica. El Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL hace una regulación protectora de los Municipios en este sentido¹⁹

¹⁹ Cuatro comunidades autónomas han aprobado diferentes normas (Ley, Decreto-Ley, incluso Circular) con el fin de precisar y aclarar algunos de los temas para los que la LRBRL no ofrece una interpretación clara o una aplicación inequívoca. El denominador común de esta normativa autonómica es tratar de desactivar el propósito de la LRSAL: sólo serán competencias municipales impropias las que, una vez promulgada la Ley, no cuenten con habilitación del legislador sectorial correspondiente; en lo relativo a servicios sociales, sanidad y educación la calificación de esas competencias queda condicionada a la modificación de la financiación autonómica.

- Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.
- Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la LRSAL.

De esta forma, se constata que la LRSAL, además de provocar un efecto completamente contrario al inicialmente previsto de unificación de criterios en todos los territorios, ha dado lugar a un hecho insólito hasta la fecha en nuestro ordenamiento jurídico, como es el que el Legislador Sectorial (en este caso, autonómico, y de diverso signo político), para la correcta aplicación de la Normativa Básica (la LRSAL) esté aprobando normativa, no de desarrollo (que sería lo normal y habitual), sino de “aclaración” o “interpretación” de algunas cuestiones polémicas o no suficientemente claras en la Ley Básica. Y además, y como es lógico, lo está haciendo “con carácter urgente”, dado que se trata de cuestiones que no pueden esperar a la tramitación ordinaria de la referida normativa. A este respecto, conviene tener muy presente lo que ha señalado nuestro Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, en relación con los conceptos de legislación básica del Estado y de legislación autonómica complementaria o de desarrollo. NAVARRO RODRÍGUEZ, P. Y ZAFRA VÍCTOR, M., “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”, *REALA*, 2, 2014, págs.10-12.

Además, llama la atención ver como determinados territorios que cuentan con su régimen específico como Navarra o País Vasco por ejemplo son objeto de regulación diferente como veremos posteriormente en el régimen de Disposiciones de la LRSAL.

Queda por decir a este respecto, pues, que la LRSAL opera unas modificaciones en la LRBRL que bien se pudieran interpretar como cambios generadores de posibles desigualdades dentro del territorio, ya que no parece coherente la creación de una Red básica de Servicios Sociales dentro del ámbito municipal para que los servicios lleguen por igual a todos los ciudadanos y luego propiciar una desestructuración en este sentido en que al final quien decide es la correspondiente Comunidad Autónoma.

En otro orden de cosas, no debemos olvidar el artículo 36 de la LRBRL que regula las competencias de la Diputación o entidades equivalentes otorgándoles a las mismas como propias aquellas competencias que le atribuyan las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, en especial a aquellos con menor capacidad, la prestación de servicios en aquellos ámbitos territoriales de carácter supramunicipal

Hay que tener en cuenta, además en cuanto a las Provincias, que en su caso sí está previsto que la legislación sectorial, es decir, cuando las Comunidades Autónomas o el Estado dentro del ámbito de sus competencias decidan legislar, sí cabe la posibilidad de que puedan atribuirles a las Diputaciones dichas competencias como propias, ya que la Ley así lo prevé.

3.2. EL RÉGIMEN DE LAS DISPOSICIONES DE LA LRSAL. SU INCIDENCIA SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES.

Lo cierto es que la LRSAL, establece en sus Disposiciones un elenco de regulaciones que por lo delicado de la norma deben ser objeto de una especial atención.

Así la Disposición adicional primera ya regula las diferencias aplicativas que deben tenerse en cuenta a la hora de materializar los mandatos de la LRBRL en el País Vasco y nos recuerda, no solo el régimen especial de sus instituciones, sino también el relativo a su personal funcionario y régimen administrativo. Además, nos remite a su Estatuto donde la Autonomía tiene asumidas como propias las competencias en régimen local y en consonancia al artículo 37 del mismo que establece que los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos.

Como no podía ser de otra manera, la Disposición adicional segunda hace lo propio con la Comunidad de Navarra que, además, en el punto 2 establece literalmente, "La Comunidad Foral de Navarra, podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los Municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso a los criterios señalados en los apartados 3,4, y 5 del artículo 25 la LRBRL, pero cabe interpretar que esta enumeración competencial que es la que regula el mencionado artículo es tomada como referencia,(criterio textualmente), pero no obliga a un cumplimiento exacto de la misma.

En cuanto a la Disposición adicional tercera, singulariza también la aplicación de la Ley en Aragón, resaltando la necesidad de tener en cuenta su régimen especial de organización en materia local. Asimismo, establece que las disposiciones de la LRSAL serán de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias en régimen local así asumidas en sus Estatutos, como pudiera ser el caso de Andalucía, que tiene asumida la totalidad de las competencias, aunque por otro lado insiste la Ley en que todo ello dentro del marco de la normativa estatal básica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas. Lo cual no deja de ser, por lo menos, contradictorio.

Como vemos, las desigualdades entre las Comunidades Autónomas están servidas y en este caso generando brecha social entre los habitantes de cada una de ellas, pues al tratarse de un tema como el de los Servicios Sociales es evidente que afectará a los beneficios de los ciudadanos de forma distinta dentro de cada territorio,

ya que por lo visto el alcance para poder optar a la cercanía en la prestación de los servicios no es el mismo para todos los españoles.

En la misma línea opera también la Disposición adicional cuarta que afecta a las especialidades de las ciudades de Ceuta y Melilla, y que dispone un régimen local peculiar, que en este caso tiene que ver con la ausencia de poderes legislativos autonómicos que puedan desarrollar el régimen local básico establecido por la LRSAL, .La Disposición adicional decimosexta, hace una salvedad expresa de la legislación específica aplicable a los consejos insulares baleares y los cabildos canarios.

Por último, la Disposición Adicional Quinta regula la aplicación de la norma en Madrid y Barcelona, en la que solo se menciona que se les aplicará la Ley, sin perjuicio de los matices de su normativa y con estricta sujeción a los ya mencionados principios de sostenibilidad y equilibrio.

Por otro lado, y buscando una nueva perspectiva, no queda muy clara la postura de los Ayuntamientos ante toda la abundancia de Disposiciones y de interpretaciones, pues conforme a lo expuesto, existen Leyes contradictorias, la estatal, los Estatutos de Autonomía y las leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas.

Por una parte, no se puede recurrir al artículo 149.3 de la Constitución para que la Ley autonómica no tenga eficacia y directamente en el caso de los servicios sociales, en el que las leyes autonómicas regulan los servicios generales y específicos relativos a esta materia, atribuyendo la competencia de los mismos a los Municipios pero por otro lado, tampoco se puede obviar el poder del legislador estatal en cuanto a las bases reguladoras del régimen local, con lo cual parece quedar abierto un sinfín de posibles interpretaciones, aplicaciones y formas de ejecutar la norma.

Las Disposiciones transitorias de esta Ley establecen de alguna manera unas pautas de temporalidad y obligaciones para llevar a cabo de forma efectiva la reordenación competencial y de prestación de servicios.

La Disposición transitoria primera regula la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud, que anteriormente pertenecían al Municipio, es decir, las que en relación con la atención primaria le correspondían a este, con independencia de que su ejecución se hubiera venido realizando por la Entidad Local, absorbiendo de forma gradual y en el plazo de cinco años dichas competencias de forma total la Comunidad Autónoma. Aunque no sean Servicios Sociales propiamente dichos, las labores de coordinación que se realizan en el ámbito municipal hacen que este tipo de actividades sean también agentes indirectos que inciden sobre

las actividades de bienestar social y que la gestión de todos estos servicios desde dicho ámbito suponga una mayor eficacia en el resultado final de los mismos.

Queda establecido también en esta Disposición que no podrá esta asunción suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas en el caso de que no existiera en el plazo de los cinco años mencionados la absorción gradual de competencias.

En relación con lo anterior, la Disposición adicional undécima regula la compensación de deudas entre Administraciones por la asunción de servicios y competencias, señalando que, con referencia a cada Municipio de su ámbito territorial, las Comunidades Autónomas deberán comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas junto con el importe de las obligaciones reconocidas pendientes de pago en sus presupuestos a dichos Municipios, con el fin de realizar las compensaciones que reglamentariamente se determinen entre los derechos y obligaciones que hubiere con carácter recíproco.

Además y en su caso, practicar las retenciones necesarias a la Administración deudora estableciéndose de nuevo un control por parte del Estado en lo que a corresponsabilidad financiera se refiere, y además con carácter previo, puesto que se obliga a la comunicación de las obligaciones pendientes de pago, es decir, aquellas deudas contraídas por la entidad deudora y que figuran como tales en el remanente de tesorería al final del ejercicio, es decir, que son obligaciones reconocidas dentro del ejercicio por la entidad pero que no han llegado a la fase de ordenación de pago, fase en la que la Administración deudora debe abonar la deuda.

Otra Disposición que afecta al régimen de la prestación de los servicios sociales es la Disposición transitoria cuarta, que regula la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, estableciendo que estas entidades conservarán su personalidad jurídica si ya existen a la entrada de la LRSAL, pero que con fecha de 31 de diciembre de 2014 deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes para no entrar en causa de disolución, siendo el mero hecho de la no presentación de cuentas causa de la misma.

Una vez más, la cercanía es obviada por la economía, ya que estas entidades de ámbito menor al Municipio se generan habitualmente en zonas rurales como ya se mencionó anteriormente, donde el acceso a los servicios es más difícil para sus habitantes.

Para reunir a estos núcleos en una sola entidad que pudiera prestar los servicios demandados, lo habitual era crear Mancomunidades u otro tipo de entes que sin llevar a la centralización que ofrecen las Diputaciones, o las Comunidades Autónomas en el caso de los territorios uniprovinciales, reorganizaban la forma de ofrecer la prestación, agrupándose varios Municipios y siendo uno de ellos cabeza de Mancomunidad.

Esta disposición se suma a una serie de artículos que tienden, evidentemente, a reordenar la Administración local, y a la que se podría sumar también la modificación establecida por la Disposición Adicional novena de la LRBRL modificada por LRSAL que regula el redimensionamiento del sector público local, estableciendo que los Municipios, las Provincias y las Islas y los Organismos Autónomos de ellas dependientes, no podrán ampliar su participación en el sector público cualquiera que sea su naturaleza, durante la vigencia de los planes económicos financieros a los que estén suscritos, si bien y con carácter excepcional podrán realizar aportaciones patrimoniales a dicho sector en el caso de haber cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública en el ejercicio anterior, siempre que su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. De todo lo anterior se deduce que si un organismo encargado de prestar actividades de bienestar social entra en déficit será disuelto, sin perjuicio de la eficacia de la prestación.

Además, las entidades que a la entrada en vigor de la Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a cualesquiera de las Entidades Locales antes mencionadas o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero, dispondrán del plazo de dos meses para aprobar, previo informe del órgano interventor de la Entidad Local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. A estos efectos, y como parte del mencionado plan, la Entidad Local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades solo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad Local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Por otra parte, si esta modificación no se cumpliera a 31 diciembre de 2014, la Entidad Local en el plazo máximo de los seis meses siguientes a partir de la aprobación de las cuentas anuales, o de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según proceda, disolverá cada una de las entidades que continúe en situación de desequilibrio. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015.

Por último, y en cuanto a la Disposición Transitoria segunda, es la dedicada a la regulación de la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales, estableciendo que con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se consideraban como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Solo resta decir como ya se mencionó anteriormente que Las Comunidades Autónomas absorberán la titularidad de estas competencias, independientemente de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en la esfera de sus competencias, deberán asumir la inmediata prestación del servicio de dicha competencia.

4. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN UN MUNICIPIO DE GRAN POBLACIÓN. EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.

4.1. LAS PRESTACIONES SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE GIJÓN

El Ayuntamiento de Gijón ofrece sus servicios en materia de bienestar social a través de la Fundación Municipal de Servicios sociales.(FMSS), Organismo Autónomo creado en el año 1982 al amparo de lo establecido en Decreto de 17 de junio de 1955²⁰, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Actualmente se regula en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado²¹ y en el artículo 85 de la LRBRL.

Tiene como objetivo fundamental gestionar y tramitar distintas prestaciones y servicios sociales y desarrollar numerosos programas y actuaciones dirigidas a fomentar la inclusión social de los colectivos más desfavorecidos.

Además, colabora con diversas entidades sin ánimo de lucro del Municipio, con la finalidad de optimizar los recursos y servicios, actuando de forma coordinada todos ellos bajo la supervisión de la Fundación.

En lo que respecta a la estructura orgánica de la Fundación Municipal de Servicios Sociales, según regulan sus Estatutos, se compone de Presidencia, Junta Rectora y Dirección. Orgánicamente y funcionalmente se divide en dos divisiones. Por una parte, la División de promoción social cuya temática comprende las actividades de promoción, igualdad, participación social y atención al inmigrante y, por otra, la División operativa de acción social, que abarca los sectores de inclusión y coordinación, mayores e infancia y familia. De esta última dependen las unidades de zona que son las que forman el nivel básico de actuación del Sistema Público de Servicios Sociales, constituyendo la puerta de entrada de las demandas o necesidades sociales.

²⁰ BOE núm. 196 de 15 de Julio de 1955.

²¹ BOE núm. 90, de 15/04/1997.



Su presupuesto para el último ejercicio revisado ascendió a 15.554.900,00 €, destacándose el hecho de que el 36,04% del presupuesto se destina al Programa de “Personas Mayores y Dependientes”, seguido del Programa de “Inclusión”, que alcanza el 17,25%, incrementándose el presupuesto destinado a este programa al aumentar el número de colectivos y de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de exclusión social, fenómeno que implica el fortalecimiento y la consolidación de la Red de Atención a personas sin hogar, así como de aquellas otras actuaciones dirigidas a disminuir las desigualdades sociales y favorecer la cohesión social.

Se detecta el fuerte aumento de la dotación destinada a ayudas de emergencia social, que había sido incrementada en el 23,46 % con respecto al ejercicio presupuestario anterior, y que además sufrió durante el ejercicio una modificación de su crédito para ampliarlo en 1.250.000,00 €, hecho que se relaciona con el retraso en el abono del Salario Social Básico, prestación que corre a cargo de la Comunidad Autónoma.

El Concejo de Gijón ocupa una superficie de 181,60 km², ascendiendo la población de derecho a fecha de 1 de Enero de 2014 a 279.826 habitantes.

Haciendo una lectura de los últimos diez años, observamos que la característica principal es la pérdida de población, en concreto de 1.948 vecinos/as a lo largo del año 2013, volviendo a los niveles de población del año 2009, y habiéndose multiplicado por cuatro la pérdida de población a 1 de Enero de 2014, en relación al año anterior. La distribución por sexos de la población gijonesa corresponde al 52,66% de mujeres frente al 47,33% de hombres, una distribución muy similar a la de años anteriores. La población de 0 y 14 es de 31.273 personas (11,17 %), contrastando con el peso que tiene la población de 65 y más años que suman 65.607 personas (23,44 %), datos que reflejan la alta tasa de envejecimiento de la población gijonesa.

En otro orden de cosas, el número de extranjeros en el Municipio de Gijón a 1 de Enero de 2014 fue de 15.446 personas, lo que supone una pérdida de 1.857 extranjeros en un año.

La Comunidad rumana, supone el 52,72% del total de la población extranjera comunitaria del Municipio de Gijón, creciendo en el año 2013. Portugal, Italia y Bulgaria son, detrás de Rumanía, los países con más representación, 9,43%, 7,86% y 6,43%, respectivamente. Anteriormente era más representativa la presencia de comunidades sudamericanas que disminuye actualmente como consecuencia de la crisis y del retorno a sus países de origen

Las comunidades más representadas siguen siendo otro año más la brasileña y la colombiana, seguidas de la marroquí, la china, la población de República Dominicana y la población ecuatoriana. Las comunidades africanas más numerosas continúan siendo la marroquí y la senegalesa. El grupo asiático más representado sigue siendo el compuesto por la población china²².

Las actuaciones del Municipio se realizan en función de la regulación estatal y de la regulación autonómica, reflejada esta última en la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales²³. Esta Ley establece que a los Municipios les corresponderá la realización de una serie de funciones que enumera en su artículo 7, y en concreto “La titularidad y gestión de los servicios sociales generales” en los términos establecidos en los artículos 9 y 10 de dicha Ley como también, “ la programación de los servicios sociales de su competencia conforme a la planificación de la Administración del Principado de Asturias, y la coordinación de sus actividades con las instituciones y asociaciones privadas en el ámbito de su territorio”, sin perjuicio de las delegaciones de las que sea objeto por parte de la Administración del Principado.

El Ayuntamiento de Gijón cuenta, para el desarrollo de sus actividades de carácter social, con la herramienta estratégica que se configura a través del Plan Estratégico Social del Municipio de Gijón 2012-2016, que define dos grandes áreas, la primera dirigida a la promoción y prevención de la salud como también a la reducción de desigualdades en bienestar social, y la segunda, orientada a conseguir que vivir en Gijón sea igual vivir en una ciudad saludable, con calidad de vida y bienestar, estableciéndose dentro de estas áreas, a su vez, dos grandes líneas de actuación, la línea eje joven y la línea eje de mayores. Dentro de este marco básico distinguiremos las actuaciones que realiza la FMSS por áreas temáticas para poder entender la amplitud de acciones desarrolladas y los recursos invertidos por el Municipio.

Dentro del área temática de las actuaciones de inclusión social que gestiona el Ayuntamiento la primera actuación que mencionamos, es ahora dentro del marco económico y social la más representativa de todas, por el peso que tiene en cuanto a la necesidad de la población y es la relacionada con el Salario Social Básico.

²² Todos los Datos obtenidos proceden de la Unidad de Integración Corporativa (U.I.C) Ayuntamiento de Gijón. Dicha unidad se encarga del mantenimiento de las bases de datos de territorio y de terceros.

²³ BOPA nº. 56 de 08 de Marzo de 2003 y BOE nº 86 de 10 de Abril de 2003.

La aprobación de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, supone el establecimiento de un sistema básico de garantía de mínimos, dirigido específicamente a superar situaciones de pobreza grave o severa, sobre la base de la Unidad Económica de Convivencia Independiente (UECI), como prestación diferencial, complementaria y subsidiaria de otros ingresos de la UECI, y que debe ser ágil en el procedimiento de tramitación para atender las situaciones de necesidad, al tiempo que coordinado con otros programas, tratará de promover la incorporación social y laboral de las personas titulares de la prestación.

La Fundación Municipal de Servicios Sociales realiza las funciones de información, recepción y tramitación en sus fases de iniciación e instrucción de la prestación, así como la de elaboración y suscripción de los Programas Personalizados de Incorporación Social (PPIS), además de realizar el seguimiento de la participación de las personas beneficiarias en los mismos. Este servicio se realiza en parte por delegación y en parte como competencia propia²⁴, ya que los servicios generales y los especializados que enumera la Ley de Servicios Sociales asturiana no llegan más allá en la definición de los mismos.

El número de solicitudes presentadas en el Municipio de Gijón en el año 2013 fue de 1.531, frente a las 1.175 del año anterior (según datos del Departamento de inclusión y coordinación de centros). A fecha de 31 de diciembre de 2013 existían en Gijón un total de 3.024 solicitudes de salario social aprobadas y vigentes, desde la aprobación de la Ley y, por tanto, susceptibles de supervisión y de acceso a los programas vinculados a la prestación²⁵.

²⁴ La clasificación en competencias propias, delegadas y complementarias que se realiza dentro de este epígrafe es a fecha actual, sin perjuicio de la ejecución de plazos establecida en la Disposición Transitoria segunda de la LRSAL.

²⁵ Del total de PPIS suscritos durante el año 2013 con las personas titulares de la prestación, el 70,59 % corresponde a personas procedentes de Gijón, frente a un 26,59%, procedente de otros países. Respecto de las personas titulares de la prestación que han suscrito la propuesta de exoneración, un 89,87% corresponde a titulares procedentes del municipio de Gijón y el 8,86 % a personas procedentes de otros países. La edad media de las personas con las que se intervino en el 2013 es de 43,6 años. Se puede ver que la suscripción del PPIS se produce en mayor medida entre las personas menores de 56 años, mientras que la propuesta de exoneración es superior entre las que tienen más de 55 años. Entre las personas con propuesta de exoneración se encuentran también las que tienen problemas de salud mental u otras enfermedades, lo que hace que no resulte adecuada la realización de un Programa Personalizado de Incorporación Social. *Memoria de gestión de la FMSS 2013*, págs 38-45. Recuperado el 15/06/2015 en [HTTP://WWW.GIJON.ES/MULTIMEDIA_OBJECTS/DOWNLOAD?OBJECT_TYPE=DOCUMENT&OBJECT_ID=151604](http://www.gijon.es/multimedia_objects/download?object_type=document&object_id=151604)

De la realización de estos programas se responsabiliza también la Fundación, siendo los responsables de las Unidades de Trabajo Social (U.T.S) quienes se encargan de la elaboración, suscripción y seguimiento de la participación en el Programa correspondiente para la incorporación social de los beneficiarios a través de compromiso suscrito en el PPIS, todo ello con el objeto de prevenir la exclusión de las personas que forman parte de la unidad familiar independiente.

Para continuar dentro del mismo ámbito de la inclusión, se estructura un sistema de ayudas en el ámbito municipal que son íntegramente suyas, es decir, municipales, entre las cuales se encuentran las ayudas de emergencia social²⁶, que son ayudas destinadas a cubrir gastos ordinarios y extraordinarios, (deudas de alquiler, habitabilidad y equipamiento de la vivienda, pago de alojamiento temporal, gastos funerarios básicos y vales de alimentos).

Por otro lado, se encuentran las de apoyo a la integración, ayudas a las familias de duración determinada, que dependen de las circunstancias socioeconómicas y del proceso personalizado de integración social y ayudas más orientadas a la infancia, tales como guarderías, campamentos, actividades extraescolares y asistencia bucodental, complementarias a otras ayudas de carácter autonómico.

Como dato se puede decir que el número de ayudas a familias solicitadas en 2013 fue de 5.903²⁷.

Además, existen las ayudas económicas a mujeres con cargas familiares no compartidas, que tienen por objeto una prestación económica complementaria de aquellas otras prestaciones que la familia monoparental compuesta por la mujer con cargas familiares no compartidas pudiera recibir, siendo requisito para recibirlas no estar percibiendo las pensiones de alimentos a las que estuviera obligado el otro progenitor.

Otras ayudas a la infancia y de apoyo a las familias son aquellas entre las que destacan las becas de comedor y atención temprana (gasto total en el presupuesto de 1.126.656,46 € en el presupuesto de 2012).

²⁶ Según los datos ofrecidos por la FMSS sobre la ayuda de emergencia, de las 880 personas titulares de las Ayudas, 563 son mujeres (63,97%) y 317 hombres (36,02%). Predomina el tipo de familia nuclear, que representa al 62,95% de las familias. La mayoría de las familias, concretamente el 72,50% de las mismas proceden de España (638 familias), seguido de las que provienen de Marruecos (el 3,86%, 34 familias), Ecuador (3,52%, 31 familias) y de Rumanía, con un 2,27%, (20 familias). *Ibidem*, págs. 53-55

²⁷ *Ibidem*.pág.48.

Estas dos últimas ayudas podrían, en un futuro, encajarse tanto dentro de la competencia propia, si se enfoca desde el punto de vista de la emergencia social o la detección de necesidades sociales, como dentro de la anteriormente llamada competencia complementaria (actualmente competencia impropia), y que incluía la temática de la mujer y, por tanto, la de la conciliación de la vida laboral y familiar. Lo más conveniente sería encajarlo de alguna manera dentro de las competencias propias ya que dan respuesta a una gran demanda social.

Por otro lado, existen una serie de actuaciones complementarias (no confundir con competencias complementarias), realizadas en el marco del plan local estratégico y, por tanto, dentro del ámbito de las competencias propias, que contempla diferentes actuaciones para promover la incorporación social y que se tratan de materializar en proyectos de ámbito local, aunque también pudieran materializarse a través de proyectos colaborativos dentro del ámbito autonómico.

En relación a dichos programas complementarios, la propia Ley de Salario Social establece que la percepción de estos ingresos básicos está vinculada al cumplimiento de los objetivos fijados en la ley, entre los que se encuentran el establecimiento de “Los apoyos personalizados y la participación en programas integrales que favorezcan la incorporación e inserción social de las personas y colectivos en riesgo de exclusión, sobre todo en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo”. En este sentido el Ayuntamiento de Gijón realiza actividades en coordinación con otras entidades entre las que se pueden destacar el proyecto “Senda”, dirigido a mujeres perceptoras de la prestación y titulares de familias monomarentales, y el proyecto “Acciones para el acompañamiento social”, dirigido al colectivo gitano²⁸.

Asimismo, cuenta con otros proyectos propios de apoyo a la inclusión entre los que se encuentran el “proyecto de integración social de personas afectadas por una enfermedad mental”, que supone la coordinación entre el Servicio Público de Empleo, la Fundación y la Agencia Local de Promoción Económica y Empleo, y que consiste en cursos de formación laboral; el “proyecto de coordinación entre el Servicio Público de Empleo, la Fundación y la Confederación Coordinadora Estatal De Minusválidos Físicos de España-Asturias (COCEMFE)”, dirigido a favorecer la contratación de personas con discapacidad; el “proyecto de coordinación con la escuela de segunda oportunidad “ en el que se realizan talleres para colectivos desfavorecidos de todo tipo; el “proyecto de

²⁸ La colaboración que realiza el Ayuntamiento en este sentido consiste en subvenciones de libre concurrencia y en la cesión de espacios para desarrollar actividades de carácter educativo y social.

intervención socio comunitaria dirigido a personas pertenecientes a minorías étnicas de Europa del este²⁹ y personas inmigrantes con especiales dificultades” y o el “proyecto de formación y acompañamiento para perceptores de ayudas a la integración y de Salario Social”.

Por otra parte, con fecha de 4 de noviembre de 2010, se firma el Acuerdo Marco para la creación de Atención a Personas sin hogar en el Municipio de Gijón³⁰ entre la FMSS y varias entidades, que desarrollan la labor de ayudar a personas en situación de emergencia social y entre las que se encuentran “Asociación Gijonesa de Caridad”, “Fundación Albergue Covadonga”, “Fundación CESPAS”, Fundación Siloé” y “Cáritas”.

Estas entidades, al suscribir este Acuerdo, se comprometieron a unir sus esfuerzos con el fin de facilitar la cooperación y la coordinación de las organizaciones e instituciones que trabajan en este ámbito, para conseguir la creación de una red municipal que pudiera proporcionar una mejor atención a este colectivos, realizando una primera labor de recepción y acogida para continuar con procesos de incorporación social.

Se entiende en este caso que se han realizado grandes esfuerzos por parte de las entidades implicadas que, en su mayoría, son de carácter fundacional o asociativo y que dependen económicamente de las subvenciones procedentes del Ayuntamiento de Gijón. Estas entidades aportan principalmente sus recursos humanos, que están dotados de una formación y experiencia específica a la necesidad y en muchos casos, además, con carácter de voluntariado.

En otro orden de cosas y como actuaciones de atención a personas mayores y dependientes se realizan actividades tanto de carácter delegado como propias. En relación a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y como consecuencia de la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de

²⁹ La población beneficiaria por sexo y edad en 2013 fue de un total de 201 personas, de las cuales 101 fueron hombres y 100 mujeres. Del total de personas derivadas, 90 son menores y 111 personas adultos. En cuanto a la edad, corresponde a una población joven, el 77% del total es menor de 35 años. El total de acciones realizadas a lo largo del año 2013 ha sido de 417, 172 correspondientes a hombres y 245 a mujeres. *Ibidem*, pags.62-79.

³⁰ El número total de usuarios/as de la Red en 2013 (nuevas altas y las altas de años anteriores que usaron la red en 2013) ha sido de 1.608 personas, de las cuales 984 son nuevos registros de 2013. En relación al perfil descrito llama la atención respecto a 2012 como se ha rejuvenecido la edad en el perfil de las personas, ya que ha pasado a una media de 43,5 años frente a los 52,9 años del 2012. *Ibidem*, pags.83-85.

diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas mayores en situación de dependencia³¹ y del mayor envejecimiento de la población, el Ayuntamiento de Gijón a través de la FMSS presta determinados servicios que tienen por objeto mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios y retrasar en la mayor medida posible la institucionalización de los mismos. Los servicios básicos que presta la Fundación en este sentido son el de ayuda a domicilio y el de teleasistencia, ambos son prestados desde la perspectiva de los servicios generales, por lo tanto, se consideran como competencia propia.

El primero, el de ayuda a domicilio³² se inicia por el Municipio en el año 1985 como servicio público gestionado y ejecutado por el propio Ayuntamiento desde la propia competencia. Posteriormente se ampliaría el servicio realizándolo con un nuevo modelo de gestión realizado mediante un contrato de concesión administrativa, siendo el Ayuntamiento quien se encarga de la reglamentación del servicio así como del control y seguimiento. La parte privada que accede a la realización del servicio lo hace mediante un sistema de contratación de libre concurrencia y se encarga de dotar el servicio directamente en los domicilios. Este servicio constituye una prestación básica de los servicios sociales municipales.

En cuanto al servicio de teleasistencia domiciliaria, se trata de un servicio que permite la permanencia en su hogar a personas en situación de vulnerabilidad, ya sea por motivos de edad u otros. Se trata de un servicio complementario al de atención a domicilio aunque independiente también, se realiza a través de los centros de servicios sociales y tiene un carácter tanto asistencial como preventivo, se desarrolla dentro de las competencias propias a través de un concierto con Cruz Roja.

Por otra parte, se desarrollan actuaciones de gestión de recursos del Gobierno de Principado de Asturias, llevándose a cabo la iniciación e instrucción del procedimiento de gestión de las solicitudes de dependencia presentadas dentro del concejo.

Cabe mencionar que este servicio, como algunos otros de recepción de documentación, información y asesoramiento, que hasta la actualidad venía desarrollando el área de Atención al ciudadano (independiente de la FMSS), lo que pone de manifiesto la implicación de toda la organización en cuanto a la idea de facilitar el

³¹ BOE núm. 299, de 15 del 12 de 2006.

³² En el año 2013 han sido 1.691 los domicilios atendidos por el Servicio de ayuda a domicilio: Vía General: 1.368 atenciones y Vía Dependencia: 323 atenciones. *Ibidem*, pag-98.

acceso a la ciudadanía para la solicitud de ayudas de carácter social, ha pasado recientemente a desarrollarse por la FMSS, es decir, por personal de la propia Fundación, lo que parece indicar un inicio del cambio de un servicio que se realizaba con carácter colaborativo sin recibir contraprestación por parte del Principado de Asturias. Y que supuestamente es uno de los primeros síntomas de posicionamiento de los centros organizativos para ir clarificando recursos y actividades.

Otra modalidad es la de los alojamientos de emergencia que van dirigidos a personas mayores de 65 años y pensionistas con incapacidad psíquica o física y cuyas circunstancias aconsejen un ingreso urgente hasta que se les encuentre plaza definitiva en los servicios del Principado. Este es un servicio que se gestiona como una competencia propia del Ayuntamiento.

También existen las solicitudes para centros de día, siendo el Ayuntamiento una vez más el que se encarga de la tramitación y derivación de las mismas. Otra tramitación que se lleva a cabo es la de las solicitudes de recursos para personas con discapacidad, como puede ser la tramitación de las plazas de aparcamiento para personas con movilidad reducida.

En cuanto a los programas relacionados con el envejecimiento activo, se trata de actuaciones realizadas dentro del ámbito de las competencias propias y la FMSS se encarga, además, dentro de los programas desarrollados para mayores, de realizar talleres de estimulación psicofísica, de salud y calidad de vida.

En relación a las actuaciones de atención a la infancia y familia, dentro del ámbito de las competencias delegadas, en el marco del objetivo fundamental del Plan de infancia del Principado de Asturias, cuyo fin es contribuir al bienestar infantil mediante el desarrollo de actuaciones de carácter preventivo, garantizando que las familias reciban los apoyos necesarios para restituir y posibilitar el adecuado ejercicio de sus funciones parentales.

Los Servicios sociales municipales tienen legalmente encomendada a través de una delegación varias de las actividades derivadas de dicho Plan entre ellas la función de prevenir las situaciones de desprotección infantil, apoyar a las familias a cuidar adecuadamente y proteger a sus hijos e hijas y, si es necesario, actuar para proteger a los niños y niñas y adolescentes a través de otras medias tales como el acogimiento residencial, el acogimiento familiar, la intervención técnica de apoyo a la familia y la medida de régimen de día.

Dentro de la tipología de desprotección nos encontramos con negligencias físicas, negligencias psíquicas, maltrato físico, maltrato psíquico, maltrato prenatal, incapacidad de controlar la conducta del menor, abuso sexual, problemas asociados al acogimiento, y situaciones de necesidad familiar.

El equipo de valoración y apoyo a la familia (EVAI), tiene como funciones realizar estudios de los menores y familias tanto en caso de presunta como real desprotección.

Por otro lado, los equipos de intervención técnica de apoyo a la familia de ámbito municipal tienen por misión apoyar al resto de los servicios sociales municipales en la ejecución de programas enfocados a familias con hijos menores en situación de riesgo, siendo su fin mejorar las relaciones familiares y las competencias individuales de cada miembro, con el objeto de evitar situaciones de desprotección del menor para mantener la permanencia en el medio.

Además, En el área de infancia y juventud se realizan además otros programas tales como el "programa de orientación educativa para familias con menores y preadolescentes", el "programa de orientación educativa para familias con menores de 4 a 10 años" y el "programa de prestaciones en beneficio de la comunidad por menores y jóvenes infractores". Todos ellos se incardinan en el ámbito de las competencias municipales propias.

En otro orden de cosas, se articula también un conjunto de actuaciones dirigidas a la atención de mujeres víctimas de violencia de género. Este tipo de actividades, realizadas en base a las competencias complementarias en la actualidad (impropias, a partir de ahora) deberán realizarse a partir de ahora en base a delegaciones de competencias.

El Ayuntamiento de Gijón, receptivo a la problemática de género, toma como referencia en su intervención la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral de violencia de género³³, y sus principios rectores, establecidos en el artículo 2, donde se regula que a través de esta Ley se articula un conjunto integral de medidas encaminadas a alcanzar, entre otros, el objetivo de "fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático".

³³ BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004.

Al amparo de dichos principios, la FMSS ha ido realizando una serie de actividades dirigidas en este sentido, entre las cuales cabe citar.

- La adhesión a convenios con otros organismos y entidades, como la Federación Española de Municipios y Provincias.
- La red de casas de acogida para mujeres víctimas de violencia de género en el Principado de Asturias.
- La Fundación de Solidaridad Amaranta y su dispositivo de alojamiento, dirigido a mujeres en contexto de prostitución o trata de personas.
- La elaboración y ejecución de procedimientos de coordinación interna para ayuda a víctimas.
- La inclusión de la violencia de género como situación excepcional a la hora de solicitar determinadas ayudas municipales.
- Participación en la Comisión Municipal de seguimiento de órdenes de protección, en la Comisión de seguimiento de la Red de casas de acogida y en la Comisión de seguimiento de viviendas tuteladas del centro de atención a mujeres víctimas de violencia de género.

Estas tareas han venido desarrollándose desde la División de promoción social, que actúa como centro de información, siendo el Departamento de promoción, igualdad y participación social, dependiente de dicha división, el que se encarga de registrar, distribuir y archivar dicha información para posteriormente intercambiarla con otros organismos.

Las fuentes de información más importantes son las resoluciones judiciales que establecen órdenes de protección recibidas desde el punto de coordinación de órdenes de protección del Instituto Asturiano de la mujer o desde el Centro de atención a la mujer de Gijón, las solicitudes de derivación a servicios sociales desde el Centro de atención a la mujer, las solicitudes de derivación a la Empresa Municipal de la vivienda recibidas desde el Centro de atención a la mujer o desde las Unidades de Trabajo social, solicitudes de informe social para mujeres atendidas en la Empresa Municipal de la vivienda, solicitudes del servicio telefónico ATENPRO recibidas desde el Centro asesor de la mujer y solicitudes de derivación a Servicio de Atención Psicosocial del SESPA. Toda esta documentación es tratada posteriormente para generar unos datos que sirven para realizar estudios tanto para la prevención como para la intervención de las Administraciones.

Otras actividades realizadas por dicho Departamento han sido la puesta en marcha de un procedimiento de coordinación con el Centro municipal de información al Inmigrante, actualización de la guía para la gestión del Servicio Telefónico ATENPRO³⁴, apoyo a las Unidades de Trabajo Social a través de la apertura del módulo de violencia de género en el Sistema de información de usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), organización del curso de intervención con mujeres que sufren violencia de género y mejora y optimización de la obtención de datos a través de las bases de los departamentos correspondientes.

Cabe mencionar la labor de la Comisión Técnica para el seguimiento de mujeres víctimas de violencia de género con orden de protección dentro del Municipio, que está formada por representantes de la policía local, policía nacional, guardia civil, centro asesor de la mujer, centro de atención integral a mujeres víctimas de violencia de género, Delegación del Gobierno en Asturias y Fundación Municipal de Servicios Sociales.

Dicha Comisión tiene encomendado el seguimiento de aquellas mujeres con medidas de protección para las cuales se adivine algún riesgo importante o de vulnerabilidad social, con el fin de que puedan acceder a todos aquellos apoyos que vayan dirigidos a mejorar su situación.

Por otro lado, la FMSS como entidad responsable de la prestación de Servicios Sociales y, por tanto, bajo el ámbito de la propia competencia, tiene como tarea la ayuda y el apoyo de la intervención social integral de las mujeres víctimas de violencia de género del Municipio que se encuentren alojadas en la Red de casas de acogida, o de aquellas otras que, aun no siendo del Municipio, vayan a residir en él tras su paso por el Centro atención integral a mujeres (CAIM), generándoles la posibilidad de acceso a ayudas que puedan favorecer su situación. La Fundación ha establecido mecanismos de coordinación con la Red de casas de acogida y con el CAIM con el fin de que tanto las mujeres como los menores a su cargo finalicen su estancia en dichos dispositivos en las mejores condiciones. Esta coordinación se realiza a través de las Unidades de Trabajo Social y de reuniones de coordinación.

³⁴ El servicio telefónico de atención y protección para víctimas de violencia de género (ATENPRO) permite que las mujeres víctimas de violencia de género se pongan en contacto con un centro atendido por personal especializado para darles una respuesta correcta durante las 24 del día todo el año. En el año 2013 entró en funcionamiento un protocolo nuevo de actuación y se puso en marcha en toda España la adjudicación de la prestación del mismo por parte de Cruz Roja Española a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

En el mismo sentido y dentro del marco del III Plan para la Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres del municipio de Gijón (2001-2005)³⁵, la Fundación impulsa desde 2001 un mecanismo de alojamiento orientado a mujeres víctimas de redes de trata de personas con fines de explotación sexual y a mujeres que deciden abandonar el ejercicio de la prostitución. En definitiva, se trata de un sistema de atención vinculado al Programa Sicar-Asturias, perteneciente a la Fundación de solidaridad Amaranta³⁶.

El Departamento de Promoción, Igualdad y Participación Social de la FMSS se encarga de la coordinación de este dispositivo en cuanto a la intervención y a la tramitación de ayudas y prestaciones para usuarias y para sus hijos.

Otro tipo de actuaciones que realiza la FMSS es la relacionada con la atención a inmigrantes. La programación realizada en este sentido busca como objetivo el diseño y desarrollo de una política dirigida a la integración de las personas inmigrantes en todos los ámbitos y sectores de la vida del Municipio.

Dentro de esta temática, la Oficina municipal de información al inmigrante es el recurso que se utiliza para facilitar la información sobre ayudas públicas, orientando y derivando a las diferentes áreas.

Desde la FMSS, además, se realizan los informes sociales para las solicitudes de arraigo social, concepto regulado en el Real Decreto 557/2001, por el que se aprueba el Reglamento de la ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, que establece en su Artículo 124 la autorización de residencia temporal por razones de arraigo, que se enmarca dentro de las autorizaciones de residencia personal por circunstancias excepcionales.

³⁵ Es el Plan que se toma como referencia para el inicio de esta actividad, sin perjuicio de que haya Planes posteriores, la actividad se ha venido manteniendo.

³⁶ La Fundación de Solidaridad Amaranta es una organización privada, sin ánimo de lucro, de naturaleza fundacional creada en el año 2007 por las Religiosas Adoratrices, con el objeto de contribuir al pleno desarrollo de los derechos de las mujeres en todo el mundo especialmente promoviendo el acceso a los mismos, de aquellas en situaciones de mayor vulnerabilidad o exclusión social. En el año 2000 las Religiosas Adoratrices, con el apoyo de la Fundación Municipal de servicios sociales del Ayuntamiento de Gijón, crean una iniciativa encaminada a apoyar a las mujeres relacionadas con la prostitución y/o aquellas que han sido víctimas de la trata de seres humanos para su explotación sexual. El proceso interno vivido por la entidad hace que en el año 2010 la Fundación de Solidaridad Amaranta se subrogue en dicho programa denominado Sicar-Asturias que hoy da nombre al centro de apoyo social para mujeres en distintas situaciones de desventaja social, que la entidad tiene en Gijón y desde donde presta servicios a mujeres de toda la región.

Además, está en marcha el piso de primera acogida a inmigrantes, mecanismo que sirve para apoyar a la integración social y laboral de dicho colectivo. La gestión de dicho alojamiento se lleva a cabo por la Asociación Comisión Española de Migración (ACCEM), Asociación Pro Inmigrantes en Asturias (APIA) y Cruz Roja, y se organiza a través de la cooperación entre estas organizaciones co-gestoras y la Fundación.

El objetivo fundamental de este alojamiento es facilitar el itinerario de inserción de las personas inmigrantes dándoles, además, manutención, asistencia jurídica, atención social y psicológica, conocimiento del medio y orientación laboral. Todas estas actividades se realizan desde el ámbito de la propia competencia.

Por otro lado, y dentro de la temática de lo que podríamos denominar como actuaciones comunitarias, y dentro del sector de la promoción de la salud y la prevención, la FMSS realiza varios programas de educación para la salud, incluidos en estos se encuentran los relacionados con la atención a los problemas derivados del consumo de drogas, debiendo mencionar que en el año 2013 se aprueba el Primer plan Municipal estratégico sobre adicciones 2014-2016, aprobado en la Junta Rectora de la FMSS.

Con este Plan se pretende abordar la problemática de todo tipo de adicciones, tanto las debidas a consumo de sustancias como la ludopatía, trastornos alimenticios o la ciberadicción, apostando por la prevención a través de estrategias que pretenden mitigar la aparición de dichas conductas y los problemas relacionados con ellas.

En este ámbito se crea el Consejo Municipal de Adicciones de Gijón como órgano de participación ciudadana y como instrumento, por tanto, de planificación, debate y consulta sobre los asuntos relacionados, aunque sin carácter vinculante, pero sí generador de propuestas que son elevadas a los órganos políticos municipales. Todo ello, asimismo, dentro del ámbito de la competencia propia y desde la perspectiva de la promoción y reinserción social.

Además y con carácter anual se realiza una convocatoria pública de subvenciones de la FMSS.

La cuantía global de esta convocatoria asciende a 330000€, según datos del presupuesto de 2013 y va dirigida en la siguiente forma:

- Línea I: Subvenciones a asociaciones sociales y entidades sin ánimo de lucro 76000 €.
- Línea II: Subvenciones a entidades socio sanitarias, promoción, igualdad y participación social 146000€.

- Línea III: Subvenciones a mayores, programas de personas mayores y dependientes 108000€. ³⁷

También se suscriben 59³⁸ convenios nominativos llevados a cabo con diversas entidades del Municipio que desarrollan labores en el ámbito de la inclusión social, en materias como discapacidad, inmigración, atención a problemas derivados del consumo de drogas, la salud o las personas mayores.

Por último, cabe mencionar que la FMSS participa en iniciativas europeas como el “Proyecto URBACT PREVENT”, programa que activa el intercambio de experiencias para promover un desarrollo urbano sostenible. La red URBACT incluye 181 ciudades, 29 países y 5000 participantes activos.

Asimismo, forma parte del mismo proyecto “PREVENT”, iniciativa comunitaria que tiene como finalidad reducir las tasas de absentismo y abandono escolar y que consiste en el intercambio de buenas prácticas entre países con las mismas problemáticas. La forma de realización de esta actividad es a través del trabajo en red liderado por la FMSS en colaboración con entidades de diversos sectores. En este sentido se ha constituido el Grupo de apoyo local para conseguir abordar la implicación de las familias y construir una red local activa y sostenible que favorezca la aportación continua de propuestas y mejoras basándose en su trabajo y el intercambio de PREVENT.

Tanto las subvenciones como las iniciativas europeas se realizan como competencias propias municipales.

En los párrafos anteriores hemos establecido un marco de prestaciones claro y desglosado para determinar el alcance y el calado social que tienen en la ciudadanía las actividades llevadas a cabo en el Municipio de Gijón, pero que podría trasladarse a cualquier Municipio español de características semejantes, tomándolo, pues, como modelo, se entiende que previsiblemente pueden desaparecer, con carácter general y dentro del sector de los Servicios sociales generales en cualquier Ayuntamiento de este tipo, como consecuencia de la modificación de la LRBRL, entre otros, los siguientes servicios:

- Servicio de Ayuda a domicilio, con partida presupuestaria propia.
- Servicio de Intervención familiar - desarrollado por los Centros municipales de Servicios sociales, en el caso de Gijón UTS y EITAF,

³⁷ *Ibidem*, pág. 185.

³⁸ *Ibidem*, pág.186.

estos últimos vinculados, en principio, mediante convenio con el Principado, pero que en la actualidad ya contaban con personal municipal adscrito.

- Convocatorias abiertas de subvenciones a Entidades para proyectos de Acción social.
- Proyectos de Cooperación para el Desarrollo.
- Convenios con entidades sociales.
- Servicio de Teleasistencia, con partida presupuestaria propia.
- Alojamiento temporal, excepto el de carácter urgente y acción inmediata, es decir quedarían exceptuadas en Gijón las viviendas sociales para familias en caso de necesidad.
- Servicio de prevención e inclusión social a través de los Centros Municipales de servicios sociales y otros centros, UTS en nuestro caso.

Dentro del ámbito de los Servicios sociales especializados:

- Servicios de información especializada desarrollados por los Centros Municipales de Servicios Sociales (UTS).
- Servicios de valoración especializada a través de los Centros Municipales de Servicios Sociales (UTS).
- Servicio de atención psicosocial, de rehabilitación y tutelares a través del Centro Municipal de Promoción de la Salud y Centro Municipal de Prevención de Adicciones. En nuestro caso a través de subvenciones a asociaciones como TRAMA.
- Servicios de apoyo a la inclusión social desarrollados a través de las ayudas a entidades sociales incluyendo algunas los servicios asociados a la atención especializada a la población inmigrante.

Estos servicios, conforme a lo establecido en la normativa actual de régimen local, pueden verse afectados de varias formas. Las competencias en Servicios Sociales ya no son propias, y por lo tanto los Municipios ya no deben financiarlas. En este caso es la Comunidad la que debe hacerse cargo de los mismos, produciéndose un estrangulamiento en su financiación.

Puede darse el caso de que alguna de las prestaciones anteriores se integren en forma de emergencia social, pero en cualquier caso sería necesario realizar cambios organizativos y financieros.

4.2. REFLEJO PRESUPUESTARIO DE LA ACTIVIDAD DE LA FUNDACIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.

Para poder hacernos una idea del gasto que supone a nivel de ciudad la prestación de los Servicios Sociales en un Ayuntamiento como el de Gijón (en el que además es fácil poder conseguir información presupuestaria), es necesario ver el reflejo, aunque sea de forma breve, de las cifras, para hacernos una composición de lo que supone realmente la prestación de estos servicios en relación con el resto del presupuesto.

El resumen general del presupuestario de la FMSS refleja en el presupuesto de 2013³⁹, prorrogado al año siguiente, las siguientes cantidades por capítulos dentro de la clasificación económica en el ámbito del gasto.

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA EN EL ÁMBITO DEL GASTO	
OPERACIONES CORRIENTES	
Gastos de personal	4.470.900 €
Gastos corrientes en bienes y servicios	7.212.400 €
Transferencias corrientes	3.814.000 €
OPERACIONES DE CAPITAL	
Inversiones reales	22.600 €
OPERACIONES FINANCIERAS	
Activos financieros	35.000 €
Total	15.554.900 €

Tabla 1: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO FMSS; Fuente: Presupuesto Municipal 2013

Dentro del presupuesto general (presupuesto consolidado⁴⁰) y desde el punto de vista de descentralización del gasto, el presupuesto de la FMSS supone un 3,61% del presupuesto total del Ayuntamiento de Gijón. El gasto atribuido por habitante, tomando como referencia los habitantes en el Municipio en 2012, es de 54,67 €.

³⁹ Los datos se han obtenido de Presupuesto del Ayuntamiento de Gijón del año 2013 pág. 327. Recuperado el 10/06/2015 en https://sedeelectronica.gijon.es/multimedia_objects/download?object_id=134332&object_type=document

⁴⁰ El concepto de presupuesto consolidado de una Entidad es aquel que refleja no solo el de la propia Entidad sino aquel que con carácter global estima además los presupuestos de todas las entidades dependientes del mismo, es decir, sus Organismos Autónomos dependientes y sus Entidades Públicas Empresariales. Es por tanto una información más fiel y más ajustada a la realidad, la obtenida utilizando los datos del presupuesto consolidado.

Si desglosamos el presupuesto por programas con la intención de ubicar la colaboración entre la FMSS y otras entidades nos encontramos con las siguientes actividades y proyectos dentro de los Servicios Sociales generales:

- Fundación Secretariado Gitano, “Programa plurirregional de lucha contra la discriminación, 23.000 €.
- Centro especial de empleo,”Programa de inserción social discapacitados”,16.600 €.
- Destinados a infancia y mujer:
- Fundación Siloe, Centro de día Milani, 96.000 €.
- Asociación centro de iniciativas, solidaridad y empleo, “Actividades inserción niños y jóvenes en situación de exclusión social, 31.400 €.
- Fundación de solidaridad Amaranta,”Proyecto SICAR”,64.000 €.
- Cáritas Diocesana, “Proyecto PRODIMAR”, 9.700 €.
- Cruz Roja, “Mantenimiento Red casa de acogida”,120.000 €.

Destinados a la inclusión social:

- Asociación Gijonesa de caridad, “Proyecto cocina económica”, 126.500 €.
- Asociación Gijonesa de caridad,” Proyecto taller de encuadernación”,13.500 €.
- Asociación Gijonesa de caridad, “Módulos alojamiento temporal”,70.700 €.
- Cáritas Diocesana, “Proyecto pisos acogida e integración”. 53.600 €.
- Fundación Albergue Covadonga, “Proyecto albergue del transeúnte”, 196.400 €.
- Asociación gijonesa de Caridad, “Dispositivo 2º nivel”,110.600 €.
- Fundación Banco de alimentos, “Distribución de excedentes o donaciones de alimentos, 17.100 €.
- Fundación Siloé,”Centro de día milsoles”,22.000 €.
- Fundación Siloé,”Proyecto inclusión enfermos crónicos”, 50.000 €.
- Fundación Siloé,”Dispositivos para personas sin hogar con problemas de salud mental”, 181.500 €.
- Fundación Albergue Covadonga, “Proyecto centro de baja exigencia”,240.000 €.
- Asociación de familiares y enfermos mentales de Asturias, 37.200 €
- Fundación mujeres, “Proyecto Senda”,59.000 €.
- Fundación Secretariado Gitano, “Proyecto itinerarios individualizados de empleo para perceptores del Salario social básico”,45.000 €.
- Asociación comisión católica española de emigración, “Intervención socio-comunitaria con minorías étnicas de Europa del Este”, 45.500€.

Con destino a personas mayores y dependientes:

- Asociación de niños autistas del silencio, "Orientación y apoyo técnico a las familias", 19.200 €.
- Unión de minusválidos de Asturias,"Ayudas al desplazamiento",13.300 €.
- Una ciudad para todos," Normalización e integración personas con discapacidad intelectual", 28.700 €.
- Asociación de pensionistas y jubilados Santa Bárbara, 3.800 €.
- Asociación de pensionistas y jubilados Puerto Somiedo, 6.115 €.
- Asociación de pensionistas, jubilados y prejubilados de La Camocha, 7.015 €.
- Hogar del Pensionista y del jubilado del Natahoyo, 7.210 €.
- Asociación de pensionistas de El Coto, 9.300 €.
- Asociación de pensionistas de Nuevo Gijón, 9.600 €.
- Asociación de pensionistas de La Arena, 8.130 €.
- Asociación de pensionistas de Contrueces, 5.705 €.
- Asociación de pensionista y jubilados de Roces 25.000 €.
- COCEMFE, "Plan de accesibilidad física",25.000 €.
- ONCE," Plan de accesibilidad física", 25.000 €.
- Sanatorio Marítimo, "Proyecto actividades de ocio discapacitados, 18.000 €.
- ALARDE, "Proyecto actividades inserción discapacitados", 35.000 €.
- Cruz Roja, "Programa de ayuda a domicilio y ocio y tiempo libre", 27.200 €
- Estancias residenciales de emergencia, 1.260.000€.
- Conciertos plazas discapacidad, 990.000 €.⁴¹

⁴¹ *Ibidem*, págs., 337-359.

Desde el punto de vista del ingreso, se puede desglosar igualmente el presupuesto por capítulos y artículos⁴².

TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	
Precios públicos de servicios asistenciales	294.000 €
<ul style="list-style-type: none"> Precios públicos servicio de Ayuda a Domicilio Precios públicos capacidades diversas 	286.000 € 8.000 €
Reintegros de operaciones corrientes	17.000 €
Otros Ingresos	100 €
<ul style="list-style-type: none"> Anuncios a cargo de particulares. 	100 €
TOTAL TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	311.100 €
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
De la Administración General de la Entidad Local	8.504.700 €
De la Administración General del Estado	1.000 €
De Comunidades Autónomas	6.671.400 €
<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento convenios CC.AA. materia Servicios Sociales 	6.671.400 €
De familias e instituciones sin fines de lucro	1.000 €
TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES.	15.178.100 €
INGRESOS PATRIMONIALES	
Intereses de depósitos	
<ul style="list-style-type: none"> Intereses de cuentas y depósitos en entidades del sector público 	8.000 € 8.000 €
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
De la Administración General de la Entidad Local Ayuntamiento de Gijón	22.600 €
ACTIVOS FINANCIEROS	
Reintegros de préstamos de fuera del sector público	35.000 €
<ul style="list-style-type: none"> De anticipos al personal 	

Tabla 2: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL INGRESO; Fuente: Presupuesto Municipal 2013.

⁴² *Ibidem*, págs., 371-373.

Como no se encuentra una cantidad de aportaciones muy llamativa proveniente del Estado en el presupuesto de la FMSS, se busca dentro del presupuesto de todo el Ayuntamiento y lo que se encuentra referido a los programas sociales es lo siguiente⁴³:

TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
De la Administración del Estado		
Ministerio de Sanidad y Política Social		
75.000 €		
<ul style="list-style-type: none"> Programas Desarrollados a través Convenio "Abierto hasta el Amanecer" 		
De Comunidades Autónomas		
		25
	Centro Asesor de la	.0
	mujer	00
		€
Transferencias corrientes		
en cumplimiento		
convenio en. materia	70.000 €	
servicios social		
		45
	Dinamización Casa	.0
	Encuentros de las	00
	mujeres	€

Tabla 3: TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE OTRAS ADMINISTRACIONES; Fuente: Presupuesto Municipal 2013.

⁴³ *Ibidem*, págs., 312.

5. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN UN MUNICIPIO DE MENOS DE 20.000 HABITANTES. EL CASO AYUNTAMIENTO DE GRADO.

El Concejo de Grado es un territorio eminentemente rural, en el que la mayor parte de la población se concentra en la capital, la villa de Grado, mientras que en el resto del municipio se encuentran áreas rurales con densidades de población baja.

Además de la villa, 187 pueblos y aldeas integran el Concejo. La población de Grado, que tiene un número de habitantes que gira en torno a los 11.000 habitantes.

El número total de habitantes ha ido disminuyendo históricamente de forma alarmante debido a la proximidad geográfica del Concejo a los ejes industriales y urbanos de la zona central, produciéndose un éxodo rural que iba afectando de forma muy significativa a las personas más jóvenes, y por lo tanto en edad fértil, atraídas por las zonas industrializadas en las que se vislumbra una superior calidad de vida y, como consecuencia, alterando muy seriamente a la estructura de población, que en lógica consecuencia presenta en la actualidad un elevado grado de envejecimiento.

Los núcleos rurales del concejo escasamente poblados presentan carencias en la dotación de infraestructuras socio-sanitarias, sobre todo en los pueblos más alejados de la villa, situación especialmente acusada por el envejecimiento de la población.

Aunque por el número de habitantes no le correspondiese la prestación de los Servicios Sociales, el Ayuntamiento de Grado ha venido facilitando esos servicios a la población realizando las siguientes funciones:

- Información, valoración de situaciones y asesoramiento de la población, tratando de conseguir que el ciudadano reciba la adecuada información sobre los derechos y recursos sociales dentro de su territorio o fuera de él y proporcionando el apoyo técnico necesario en cada caso. Este servicio se realiza como competencia propia del Ayuntamiento.
- Residencias para personas mayores, como recurso en caso de la imposibilidad de continuar en su domicilio, a través de la gestión para la solicitud de un alojamiento del servicio de Establecimientos Residenciales del Principado de Asturias.
- Residencias para personas mayores, a través de los alojamientos de carácter municipal, recurso destinado a dar cobertura a los mayores de forma inmediata, en concreto a aquellas personas que lo requieran con extrema urgencia y no

dispongan de medios económicos para acudir a un recurso de índole privada y en espera de que les llega su respuesta de plaza a nivel público.

- Ayuda a domicilio, prestación de servicio que se realiza con carácter asociado con otros Municipios y con el Principado de Asturias con el fin de dar cobertura a aquellas personas que sin tener la necesidad de trasladarse a centros de internamiento necesitan unas coberturas de otra índole (preventivo, educativo y asistencial). Se destina a familias y/o personas solas con dificultades para mantener o restablecer su bienestar físico, social y afectivo y conseguir que puedan continuar viviendo en su hogar y/o entorno mientras sea posible y conveniente.
- Servicio de teleasistencia, servicio prestado a través de la línea telefónica en la que el usuario lleva un medallón colgado y con solo apretar al botón que lleva incorporado pasa a comunicarse inmediatamente con la Cruz Roja, donde de forma inmediata dan cobertura a sus necesidades, funcionando este servicio las 24 horas. El Ayuntamiento tiene firmado un convenio con el IMSERSO y la Federación Española de Municipios y Provincias para el desarrollo de este programa.

Como se ve, los fines prioritarios de la prevención en el colectivo de las personas mayores van encaminados a reducir la morbi-mortalidad prematura originada por la enfermedad, evitar la pérdida de independencia funcional, aumentar la expectativa de vida libre de discapacidad y a mejorar la calidad de vida. El objetivo en este sentido para el Ayuntamiento es fomentar el envejecimiento activo y saludable con mayor atención a las zonas rurales.

Las líneas de actuación llevadas a cabo al respecto pasan por la realización del estudio sobre la situación de las personas mayores en el medio rural y el aprovechamiento de infraestructuras abandonadas, como es el caso de las escuelas rurales.

El fin de estas líneas es la permanencia en el lugar de origen o en la propia vivienda de las personas necesitadas del servicio, en la medida de lo posible, a través de la concesión de ayudas para la eliminación de barreras o de la ampliación de plazas residenciales para que puedan permanecer en su concejo.

En otro orden de cosas, el Ayuntamiento da cobertura a necesidades de subsistencia inmediatas, siendo esta prestación ejercida como propia, y materializándose bien como ayudas de emergencia propiamente dichas, o como ayudas

de apoyo económico. Las primeras suelen darse para atender situaciones de carácter puntual y las otras suelen ser más periódicas en el tiempo

Además, los Servicios Sociales municipales realizan periódicamente campañas de distribución de alimentos de Cruz Roja, utilizando sus propios recursos humanos y estructurales.

Se trata de alimentos excedentes de la Unión Europea que se reparte en dos ocasiones a lo largo del año, una en torno a los meses de Abril-Mayo, y la segunda hacia Septiembre-Octubre de cada año. Está dirigida a aquellas personas o familias que se encuentren en situación de emergencia social o cuya renta disponible sea inferior al baremo establecido

También existen a nivel municipal becas de libros y material escolar para las familias de niños menores de 6 años que estando escolarizados no pueden hacer frente a este tipo de gastos.

Además, se recibe documentación para su posterior tramitación en las Administraciones correspondientes sobre las siguientes necesidades:

- Títulos de familia numerosa.
- Calificación de minusvalía.
- Tarjeta de aparcamiento de personas con discapacidad.
- Pensiones no contributivas de Minusvalía y de Jubilación.
- Ayudas Individuales (Minusvalía, Tercera Edad, Infancia, Emigrantes Retornados,
- Acogimiento de Mayores y de Menores.
- Recursos para personas discapacitadas.
- Salario Social Básico.

Entre los recursos de los que dispone el Ayuntamiento en el ámbito territorial de la propia villa cuenta con el Centro de Servicios Sociales espacio en el que se halla situado también el centro asesor de la mujer, un centro de día y un centro residencial. Merece especial mención como herramienta planificadora el Plan Municipal sobre drogadicción, cuyas actuaciones se centran en las líneas básicas de actuación nacionales marcadas por la Estrategia Nacional sobre Drogas 2009/2016 y en consonancia con los objetivos estratégicos del Plan sobre Drogas para Asturias 2010/2016.

Además de los servicios anteriores, gestionados en la propia villa, para llegar a aquellos núcleos de población de carácter más rural, el Ayuntamiento de Grado forma parte del convenio suscrito entre la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la agrupación de Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo, para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales.

Estos servicios generales que se venían prestando en función de la anterior redacción de la Ley, estaban en parte financiados por el Estado en función de lo establecido en el Plan concertado para la prestación de Servicios Sociales, ya que, entre otros extremos, uno de los objetivos de dicho Plan era la atención a las zonas rurales y el grado de financiación era proporcional al grado de dispersión de la población.

Como consecuencia de lo anterior y para el mayor acercamiento a la población de este territorio, se firma este convenio que tiene por objeto la cooperación por parte de las tres Administraciones, y que está basado jurídicamente en el artículo 25.2. k) de la anterior redacción de la LRBRL y en el artículo 7 de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, donde se enumeran los Servicios Sociales de carácter general, competencia de los Municipios

Este convenio establece la aportación económica de los distintos niveles de la siguiente forma:⁴⁴

PLAN CONCERTADO	
Corporación/es Local/es	15.339.873,73 €
Comunidad Autónoma	14.534.331,05 €
Administración del Estado	2.849.504,95 €
Total	32.723.709,73 €

Tabla 4: APORTACIONES DE CADA ADMINISTRACIÓN; Fuente: Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo. Año 2005.

⁴⁴ Datos obtenidos de Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo. Año 2005 Recuperado el 11 de junio de 2015 en <file:///C:/Users/carmen/Desktop/BOPA%20N%C2%BA%20268%20-%20S%C3%A1bado,%2019%20de%20noviembre%20de%202005.htm>

En años posteriores⁴⁵:

PLAN CONCERTADO	
Corporación/es Local/es	19.562.187,52 €
Comunidad Autónoma	36.049.670,05 €
Administración del Estado	2.712.272,25 €
Total	58.324.129,82 €

Tabla 5: APORTACIONES DE CADA ADMINISTRACIÓN; Fuente: Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo. Año 2011.

En definitiva, lo que aquí se expone son las aportaciones realizadas por cada Administración, debiendo tener en cuenta en este caso que llegado el momento en que la competencia deje de forma efectiva de ser desarrollada por los Ayuntamientos, esta financiación no será válida. En función de lo establecido en la redacción vigente de la LRBRL, los Municipios pequeños y sus agrupaciones, en principio ni deben aportar financiación ni deben recibirla, puesto que en la actualidad no tienen la competencia y ni siquiera pueden ser objeto de la delegación de la misma por no tener 20000 habitantes.

Cómo va a prestarse todo este servicio o quién lo va a costear son dudas que no acaban de verse resuelta ya que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas las ayudan a ello.

⁴⁵ Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo. Año 2011. Recuperado el 11 de junio de 2015 en <http://www.asturias.es/bopa/2011/11/22/2011-21652.pdf>

6. LA IMPORTANCIA DEL PLAN CONCERTADO DE SERVICIOS SOCIALES.

Al realizarse la modificación competencial de las Entidades Locales en cuanto a los servicios sociales, se hace necesario dedicar un epígrafe al Plan concertado de Servicios Sociales, Plan que se revisa anualmente con los Presupuestos Generales del Estado y que establece la participación de las distintas Administraciones en la Red básica de los Servicios Sociales.

Con los cambios competenciales es evidente que este Plan es susceptible de sufrir modificaciones ya que las Entidades Locales, desde el ámbito de sus competencias, soportaban alrededor de un 40% de la financiación que sostiene el Plan. Al verse privadas de la competencia, no tiene lógica que estas lo sigan financiando, ni tampoco que el Estado realice su aportación que, en principio, se utilizaba para colaborar tanto con las Comunidades Autónomas como con los Municipios. Queda por lo tanto pendiente de definir el futuro del mismo tanto en cuanto al ámbito prestacional como al ámbito financiero.

En 1988 se pone en marcha en España el Plan concertado para la prestación de los servicios sociales, consiguiendo en poco tiempo aumentar de forma significativa el número de centros de Servicios Sociales. Es importante destacar que tiene una incidencia distinta desde el enfoque territorial urbano y rural, teniendo en cuenta la despoblación que sufre este último ámbito, y suponiendo dentro del mismo un avance sin precedentes. Por otro lado, supone desde la perspectiva de la inclusión social nuestro despegue hacia Europa.

El marco jurídico sobre el que se apoyaba el Plan quedaba establecido en base a los siguientes artículos de la CE, el 9.2 sobre la promoción de la libertad e igualdad de los individuos, apoyando por lo tanto el acceso efectivo y real a los servicios de todos los ciudadanos, el artículo 14 sobre la igualdad de todos los españoles ante la Ley al artículo, que teóricamente defiende los mismos objetivos que el anterior, el artículo 41 sobre prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, el artículo 139 igualdad de derechos y obligaciones para todos los españoles en cualquier zona del territorio en que se encuentren, y 149.1.1 regulación de las condiciones básicas y garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos.

Por otra parte, los Estatutos de Autonomía, las Leyes de servicios sociales autonómicos, la redacción anterior de la LRBRL en sus artículos 25.1, 25.2.k) y 26.1 sobre la prestación de servicios sociales; la descoordinación administrativa establecida

en el artículo 10.2 así como el artículo. 57, de cooperación económica, técnica y administrativa mediante consorcios o convenios administrativos, apoyaban jurídicamente otros aspectos del Plan, tanto en cuanto a la determinación de la competencia y la prestación de los servicios, como a la concreción de los que se deberían incluir dentro del mismo y a los argumentos inspiradores de la colaboración interadministrativa.

El Plan trata básicamente de implantar una serie de servicios comunes y cercanos al ciudadano con naturaleza participativa e inclusiva, con el fin último de integrar en nuestra sociedad unas bases que faciliten el desarrollo de un Estado de bienestar, estableciendo para ello una red municipal de Servicios Sociales con unas funciones mínimas:

- Información y orientación.
- Ayuda a domicilio.
- Alojamientos.
- Inclusión social

Estos servicios se prestaban a través de los centros de servicios sociales, albergues y centros de acogida, que son los que el Plan financiaba en un principio, pero que se irían ampliando con el incremento de las cuantías presupuestarias mediante equipamientos complementarios como es el caso de centros de día, mini residencias, pisos tutelados, comedores sociales y oficinas y puntos de información.

El Plan supuso una conjunción de esfuerzos de las tres Administraciones que tenían como titulares de la competencia y entidades gestoras a las Entidades Locales, que realizaban y aún realizan sus funciones mediante la planificación autonómica y la coordinación estatal, teniendo todas aquellas Administraciones un compromiso, la cofinanciación del Plan.

Dicho Plan cuenta con una asignación específica en los presupuestos del Estado y unos criterios de distribución aprobados en Consejo de Ministros, una vez oídas todas las Comunidades Autónomas. Estas a su vez se comprometían a aportar una cantidad igual o superior a la aportada por el Estado para la financiación de los proyectos, sin perjuicio todo ello de que tanto las Entidades Locales como las mismas Comunidades Autónomas pueden transferir fondos a los centros de servicios sociales, que son las unidades de las que dependen el resto de los equipamientos que dan cobertura a este sistema y que proceden de créditos externos al Plan Concertado y hacerlo constar así en las memorias de evaluación.

La aportación de las Corporaciones Locales, titulares de los proyectos, se acordaría con su Comunidad Autónoma.

En cuanto a la gestión sería cada Comunidad Autónoma la que elaborara un documento en el cual sería configurada la red básica.

La característica más significativas del Plan sería que se trataría de un instrumento concertado, que aunaría la voluntad de las tres Administraciones, inspirado en un deseo de universalidad para las prestaciones que facilitaría estableciendo vías de colaboración, asistencia técnica e intercambio de información para conseguir un desarrollo homogéneo y por último que contribuiría sobre todo a la financiación de los Servicios Sociales a nivel municipal.

Como datos significativos en 2012⁴⁶, dentro del ámbito geográfico del Plan, casi un 99% de la población recibe cobertura por parte de los Centros de Servicios Sociales, suponiendo éstos, a su vez, un 99% del total de los equipamientos y habiendo atendido a alrededor de 6 millones de usuarios.

Según la memoria de gestión del Plan concertado de 2012, los proyectos acogidos al mismo han contado, en su conjunto, con un crédito que asciende a 1.523.664.495,90 €.

De este total la Administración central habría puesto 472.888.840 € lo que supone un 3,57% del total, las Comunidades Autónomas 710.664.091,20 €, lo que equivaldría a un 53,71% y las Entidades Locales 564.150.105 €, con un porcentaje del 42,64%⁴⁷.

Los Centros de Servicios Sociales financiados por el Plan han tenido 5.973.218 usuarios, lo que supone un porcentaje de un 13,65% con respecto a la población de referencia, beneficiándose estos usuarios de una o varias prestaciones básicas.

La partida más importante es la destinada a la ayuda a domicilio que supone un 81,59%⁴⁸ de la totalidad del dinero dedicado a los Centros de Servicios Sociales.

⁴⁶ Los datos estadísticos han sido obtenidos de la Memoria del Plan Concertado de Servicios Sociales año 2012, pag.11..Recuperado el 26 de junio de 2015 en http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MEMORIA_Plan_Concertado_2012-13.pdf

⁴⁷ Ibídem.pag.16.

⁴⁸ Ibídem. Pag.20.

Existen también otros colectivos con un alto nivel de demanda de servicios como son infancia en cuanto a la temática de la prevención e inserción, personas sin hogar y los inmigrantes en el ámbito del alojamiento.

En cuanto a la evolución del Plan cabe mencionar que tras los grandes avances del principio en cuanto a proyectos, hay un periodo de años en los que los mismos se estabilizan, volviendo a incrementarse entre los años 2010 y 2012. Más que por el número de proyectos, los avances del Plan Concertado se pueden determinar por su capacidad de creación, lo que en una Red Básica de Servicios Sociales viene a significar la garantía de acercamiento a la población y, por tanto, a la accesibilidad de los recursos.

En el año 1990 ya se había conseguido una cobertura poblacional y municipal del 80 % a la que se llegó de forma lenta, hasta alcanzar, en los últimos años, casi el 99% de la población como promedio y el 100% en la mayoría de las Comunidades. En 2013 la cobertura desciende al 78% de los municipios y al 95%⁴⁹ de la población.

Para analizar la participación de las Administraciones en cuanto a la financiación, es necesario tener en cuenta determinados extremos.

En primer lugar, hay que considerar que las obligaciones del Convenio condicionan a que las Comunidades Autónomas aporten una cantidad al menos igual que la aportada por el Estado y que sea la Comunidad la que determine la aportación de las Entidades Locales de su ámbito territorial responsables de cada proyecto.

Por ello, algunas Comunidades Autónomas solo comprometen el crédito y justifican el gasto por la misma cantidad que aporta la Administración del Estado, pero otras, usando la documentación permitida para la presentación de proyectos, incluyen aquellas partidas que financian su Red Pública de Servicios Sociales. Por otro lado, las Entidades Locales, no pueden siempre justificar presupuestariamente en el Plan Concertado los recursos que aportan, puesto que algunos de ellos provienen de otras fuentes de financiación, por lo que la aportación de cada Administración no se refleja de forma veraz en muchos de los casos.

La trayectoria de financiación del Estado en cuanto a su peso, ha variado en los últimos años pasando del 25 % hasta llegar a un 3 %, al haber orientado sus esfuerzos financieros hacia el proyecto de la dependencia y otros avances en inmigración y políticas de género. Por su parte, las Comunidades Autónomas, en general, aumentaron su participación alcanzando una cuota cercana al 33 % que posteriormente se vería

⁴⁹ *Ibidem*. pag.31.

minorada para alcanzar en la actualidad la mitad de la financiación del Plan. A su vez, las Entidades Locales asumen una participación de alrededor de un 40 %.

En su conjunto el Plan Concertado se ha financiado con cantidades que van desde los 35 millones de euros iniciales hasta los 1.551 millones para los proyectos del año 2011, situándose en el ejercicio de 2012 en 1.523 millones⁵⁰.

⁵⁰ *Ibíd*em,pag.34.

7. CONCLUSIONES

La reforma realizada en la LRBRL ha sido objeto de numerosas críticas e interpretaciones jurídicas, pero además de ello queda por ver cuáles son las consecuencias de dicha reforma, de las que nadie se hace eco porque, en realidad, no se conoce el alcance de lo que las Administraciones Central y Autonómica decidirán en cuanto a la prestación de los servicios a nivel Municipal.

En principio, se puede considerar que la modificación en esta Ley invade las competencias de los Estatutos de Autonomía, ya que según la Constitución española en su artículo 148.2., las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en relación al régimen local en cuanto a "las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local".

Dicho lo anterior, cada Comunidad Autónoma, en función de sus Estatutos, ha recogido un ámbito competencial de mayor o menor envergadura, que va desde el Estatuto andaluz donde se recogen la totalidad de competencias en régimen local o en otros casos, como el Estatuto asturiano, las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio.

Además de lo anterior existen también los regímenes especiales, que tienen una normativa específica y que les permite tener otro tipo de inmunidad respecto a la autonomía de sus Entidades Locales.

En cualquier caso, las modificaciones de la Ley invaden esa competencia estatutaria porque se modifican aspectos tanto territoriales como de otro tipo, que en principio son materia exclusiva de muchos de los territorios autonómicos españoles.

Además de esta invasión competencial, la reforma legislativa juega con la materia en Servicios Sociales de forma un tanto atrevida, puesto que la competencia está atribuida en exclusividad a las Comunidades Autónomas que, en realidad, son las que tienen capacidad legislativa en esta materia, sin perjuicio de la atribución competencial para la gestión que a través de las Leyes autonómicas y en base a la norma estatal tenían los Municipios.

La LRBRL adjudicaba por tanto una capacidad a los Ayuntamientos para ejercer una competencia que sería delimitada por el legislador sectorial y que ahora deja reducida.

Esto no implica que el legislador autonómico no pueda seguir delimitando las funciones reales de los Municipios, pero las pautas vienen marcadas desde la Administración Central en cuanto a los límites municipales, manipulando en este caso tanto la exclusividad competencial autonómica como la autonomía local para el ejercicio de la misma.

Además existe otro tipo de limitación en la Ley y es el hecho de que lo que antes se contemplaban como competencias complementarias de otras Administraciones, ahora se contempla como competencias "impropias", con el fin parece ser de evitar las duplicidades administrativas.

Pues bien, no parece en general que existan duplicidades en la forma de prestación de servicios de los servicios en los Ayuntamientos analizados, sino al contrario un carácter complementario para que algunas prestaciones de servicios lleguen a cubrir las deficiencias de los que se prestan en otros ámbitos administrativos.

Es lógico pensar entonces que la modificación de la presencia de los Municipios en la red de Servicios Sociales pudiera ser objeto de ajustes no por la Administración del Estado, sino más bien por la Administración de las Comunidades Autónomas, pero en cualquier caso las Autonomías no se hubieran atrevido por sí mismas y menos de forma aislada, a cambiar una asignación competencial de los Municipios que pudiera suponer una desigualdad dentro de su territorio, cosa que ahora propicia la modificación de la LRBRL realizada por el Estado.

Lo más llamativo en este sentido es que además de retirar la competencia a los Municipios, la LRBRL establece que las Autonomías puedan delegar la competencia en ellos, supuestamente en los de más de 20000 habitantes, obligándolas a sufragar el 100% de la financiación a partir del momento en que se produzca el traspaso efectivo de competencias, vulnerando así el principio de autonomía financiera regulado en el artículo 156.1 de la Constitución, que prevé que "las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

Es decir, la Comunidad Autónoma tiene un instrumento que es esa autonomía para desarrollar sus competencias, para ello puede generar un sistema de ingresos y

gastos, reflejados en los presupuestos, pero se la obliga a través de una norma estatal a modificar este sistema, pues debe hacer frente a mayores gastos, lo que supone además aumento del ingreso.

Pero lo que no parece honesto es cargar a la Comunidad con un gasto doblado en función de una norma estatal, ya que hasta ahora para la prestación de los servicios sociales en los Municipios en coordinación con los Autonómicos, la financiación era repartida entre un 60% y un 40% de cada una de las partes. Pues bien, lo que ahora se pretende es cargar toda la financiación a las Comunidades Autónomas a través de la delegación competencial y, por tanto, exigir de la misma o bien una modificación tributaria o una minoración de servicios.

De este artículo -el 156.1- se desprende también que no puede haber condicionantes ajenos o externos a la Autonomía que supongan una disminución de los medios, si bien en todo caso al contrario, sí puede deducirse que las Autonomías cuentan con la coordinación de la Hacienda estatal y la solidaridad con el resto de los españoles para evitar generar esas desigualdades territoriales a las que darán paso todas estas reformas.

Todo parece indicar que se va a producir un estrangulamiento financiero a la Autonomías que bien se verán obligadas a realizar recortes de un 50% en gasto social, a no ser que se produzca otro cambio legislativo y la que sea objeto de reforma sea la Hacienda local, bien a través de la reducción de su participación en los tributos autonómicos y estatales, o bien modificando la titularidad de alguno de los tributos municipales.

Otra preocupación sobre la repercusión de estas modificaciones es la de carácter político. Es innegable que a partir de ahora las partidas presupuestarias de las Comunidades Autónomas se dirigirán a los Ayuntamientos bien a través de la delegación competencial o bien aprovechando sus infraestructuras y recursos para realizar los servicios que se venían prestando en el caso de que se continúe haciendo, si ello es posible, por la Comunidad Autónoma. Pero la realidad es que existe la posibilidad de que todos los Ayuntamientos no reciban el mismo trato, y se tenga más consideración con los del mismo color que vista la Comunidad.

O bien puede darse el caso contrario, y sean los propios Municipios los que no se quieran hacer cargo de la prestación del servicio, culpando de ello a la Comunidad. Con la consecuencia final de que el perjudicado será el ciudadano

En fin, parece deducirse de todo lo anterior que, fundamentalmente, los objetivos que persigue la reforma de la Ley son el recorte en gasto social y presionar a las Autonomías de tal manera que bien renuncian a sus competencias exclusivas porque no pueden soportar el gasto o legislan a favor de la privatización de los servicios en materia social para que sean prestados por entidades sin carácter público, idea que, por otra parte, ya queda patente en la última reforma operada en la Ley de Servicios Sociales del Principado de Asturias.

Por otro lado, la reforma de la LRBRL, tiene una clara orientación centralizadora en los artículos que afectan al territorio, con la repercusión que esto tiene en la prestación de los servicios sociales, lo que unido a la desaparición del principio de máxima proximidad al ciudadano, hacen presagiar la desaparición de los servicios en núcleos de población que de forma mancomunada en muchos casos los prestaban.

Otra parte del trabajo que hay que comentar es la del Plan concertado de Servicios Sociales. En el resumen sobre financiación y prestación de servicios que se recoge en relación al Plan hay que tener en cuenta dos cosas fundamentales. Primero, la financiación que en su mayor parte la asumen los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, puesto que el Estado está aportando una financiación minoritaria, y segundo, la ejecución final del servicio que es prestada por las Entidades Locales. Entonces cabe preguntarse si es que ¿va a desaparecer el Plan?, puesto que una vez retiradas las competencias de ejecución a los Municipios no tienen capacidad jurídica para seguir realizándolas y, en consecuencia, tampoco para seguir financiándolas.

Esta desaparición del Plan concertado afecta principalmente a los Ayuntamientos pequeños y sin recursos, ya que a través de convenios como el del Ayuntamiento de Grado y las partidas presupuestarias de Plan se conseguía esta prestación de servicios en el ámbito rural más alejado del usuario.

Por otra parte, y fijándonos en la información presupuestaria del Ayuntamiento de Gijón, se observa que la financiación del Estado es mínima. La mayor parte de la financiación la llevan a cabo el propio Municipio y la Comunidad Autónoma de forma más o menos parecida. Pero la duda que vuelve a surgir aquí es la misma.

Los órganos municipales no están facultados para ejercer la competencia, a no ser a través de una delegación de la Comunidad Autónoma con una financiación del 100% de los servicios, por lo que no se sabe si se va a producir un desmantelamiento de los mismos, con la consecuente minoración de todas las plantillas de personal.

8. BIBLIOGRAFÍA.

Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26/6/2013

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, pág. 5. Recuperado el 9 de abril de 2015 en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-2.PDF

Enmiendas al articulado al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local boletín oficial de las cortes generales. Senado. Serie A -58 Núm. 276, 28 de noviembre de 2013, pag.109. Recuperado el 12 de abril de 2015 en: http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15585/1741023-Enmiendas_SENADO_ALRSAL_BOCG_28-11-2013.pdf

Informe de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización Y Sostenibilidad de la Administración Local. Recuperado el 15 de junio de 2015: http://www.fsc.ccoo.es/webfscasturies/Actualidad:Campanas:487519--Reforma_de_la_Administracion_Local_LRSAL

Memoria de gestión de la Fundación Municipal de Servicios Sociales de Gijón. Año 2013 Recuperado el 15 de junio de 2015 en. http://www.gijon.es/multimedia_objects/download?object_type=document&object_id=151604

Presupuesto de Ayuntamiento de Gijón .Año 2013. Recuperado el 10/06/2015 en https://sedeelectronica.gijon.es/multimedia_objects/download?object_id=134332&object_type=document

Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo Año 2005. Recuperado el 11 de junio de 2015 en. <file:///C:/Users/carmen/Desktop/BOPA%20N%C2%BA%20268%20-%20S%C3%A1bado,%2019%20de%20noviembre%20de%202005.htm>

Convenio de prestación de servicios en que participan los Ayuntamientos de Grado, Yernes y Tameza, Las Regueras y Candamo. Año 2011. Recuperado el 11 de junio de 2015 en <http://www.asturias.es/bopa/2011/11/22/2011-21652.pdf>

Plan Concertado de Servicios Sociales año 2012. Recuperado el 26 de junio de 2015 en: http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MEMORIA_Plan_Concertado_2012-13.pdf

Mellado Ruiz, L., "Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención ", Revista CEMCI, 17, 2012.

Navarro Rodríguez, P. Y Zafra Víctor, M., "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local", REALA, 2, 2014, págs.10-12.

9. LEGISLACIÓN.

Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de Octubre, de Salario Social Básico.

Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ley Gallega de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL, aprobada por el Parlamento de Galicia el 27 de mayo de 2014.

Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León.

Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL.

Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros régimen foral vasco.