



CONTENIDOS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN SERVICIOS SOCIALES, EN EL NUEVO MARCO LEGAL

AUTORES:

**GUSTAVO GARCÍA HERRERO (coordinador) • M^a JESÚS BREZNES NIETO
LUIS A. BARRIGA MARTÍN • JOSÉ MANUEL RAMÍREZ NAVARRO**



**ASOCIACIÓN ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES**

1 ÍNDICE

Página | 1

2

Evaluación de situaciones de necesidad social.

9

Información de situaciones de necesidad social.

13

Necesidad social / exclusión social.

20

Atención inmediata a personas en riesgo o situación
de exclusión social.

22

EN CONCLUSIÓN.

26

Anexo 1. Presupuesto y gasto público de la política de
SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL
desarrollada por las EELL hasta la Reforma de la
Administración Local.

33

Anexo 2. Esquema.



CONTENIDOS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN SERVICIOS SOCIALES, EN EL NUEVO MARCO LEGAL

*Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la
Administración Local (LRSAL)*

Página | 2

El nuevo marco legal para las Administraciones Locales modifica substancialmente su ámbito competencial y, de manera específica, en materia de servicios sociales. Unas competencias que *sólo pueden ser determinadas por Ley* (Art. 7 de la LRSAL).

Sería un buen momento para retomar una tradicional reivindicación del sector: una Ley Estatal de Servicios Sociales que estableciera el nivel básico común para todos/as los/as ciudadanos/as, en cualquier lugar del Estado, en esta materia.

Pero hasta tanto se logra esta norma básica, es la **legislación específica en cada Comunidad Autónoma** la que debe ser tenida en cuenta para interpretar el contenido concreto de la competencia municipal en servicios sociales.

Complementariamente, la **práctica institucional** que se ha venido realizando de manera prolongada y generalizada, así como los acuerdos y compromisos que de ella se derivan, deben ser tenidos en cuenta para interpretar el contenido de las competencias que la LRSAL establece como propias de los municipios.

Por último, el **consenso científico y profesional** debe constituir también una referencia complementaria para esta interpretación.

Teniendo en cuenta estas referencias, es como se debe interpretar el contenido de la competencia municipal en servicios sociales que establece el artículo 25 de la LRSAL: ***Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.***

Vamos a analizar cada uno de los elementos de esta competencia municipal:

EVALUACIÓN de situaciones de necesidad social

La evaluación de situaciones de necesidad social puede tener una doble finalidad:

- a) **Analizar si se cumplen los requisitos que una determinada norma establece para acceder a un servicio o prestación económica.** En este caso, la evaluación que lleva a cabo un profesional de un municipio, en el ejercicio de esta competencia en servicios sociales forma parte substancial del correspondiente procedimiento, en cuyo expediente adquiere todo el valor para reconocer el derecho a una persona a un servicio o prestación económica.

*Determinar el acceso a prestaciones
y servicios del Sistema Público de
Servicios Sociales*



Esta es una de las finalidades de la evaluación de situaciones de necesidad social que contempla la legislación sectorial. Por ejemplificarlo:

Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

Art. 15. Funciones del Centro de Servicios Sociales.

p) Valoración y determinación del acceso a prestaciones económicas de acuerdo con el marco legal

Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León

Artículo 22. Instrucción.

En el procedimiento habrá de asegurarse la valoración técnica de las situaciones de exclusión concurrentes por un equipo multidisciplinar mediante protocolos de criterios objetivos, el informe social de las situaciones susceptibles de ser calificadas como de exclusión social estructural y el diagnóstico individualizado de casos.

Podría equiparse, en este caso, evaluación de situaciones de necesidad social, con valoración social específica, que constituye una de las prestaciones del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales¹:

1.1.C) Valoración social específica

Incluye el conjunto de instrumentos técnicos que tienen por objeto efectuar cualquier tipo de valoración, reconocimiento, calificación o informe, siempre que éstas supongan un requisito previo para acceder a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales

Queda aquí claramente recogida la finalidad de la evaluación-valoración social, para el reconocimiento, calificación e informe necesario para acceder a las prestaciones del Sistema.

Los requisitos que el profesional ha de evaluar, pueden ser objetivables (edad, empadronamiento, ingresos...) o valorativos (actitudinales, relacionales...). Es en relación con éstos –los requisitos de carácter no objetivable o valorativos–, cuando adquiere su pleno sentido la valoración profesional, ya que no se limita a constatar y, en su caso, comprobar la veracidad de algo, sino que es necesario interpretar, realizar un juicio de valor. Para que la interpretación no se convierta en discrecionalidad, es por lo que se exige el saber y la pericia profesional, avalada por un marco referencial científicamente fundamentado. Y, por supuesto, siempre será factible que se soliciten informes de carácter contradictorios, siempre en el ámbito profesional, que confirmen o rechacen la interpretación –evaluación– que un profesional realice de determinada necesidad social, en el marco de un procedimiento administrativo.

Esta evaluación que lleva a cabo un profesional de un municipio, en el ejercicio de esta competencia en servicios sociales, necesariamente concluye en una

¹ B.O.E 117, 16 de mayo de 2013. Resolución de 23 de abril de 21013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el CATÁLOGO DE REFERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES, aprobado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia



propuesta argumentada de concesión/denegación de la prestación o servicio, o de señalamiento de sus contenidos, plazos, características, modalidades de prestación o condiciones vinculantes, siempre en el marco de la normativa a la que se refiere.

Partiendo de los efectos de esta *valoración de situaciones de necesidad social* que realiza el profesional del municipio, en base a esta inequívoca competencia, debería producirse un salto cualitativo en el Sistema Público de Servicios Sociales, de manera que sus prestaciones y servicios, normativamente definidos en cuanto a sus requisitos de concesión, superen definitivamente el procedimiento tradicional, en cuyo expediente el informe profesional es mero dictamen, y se alcancen a través de la **PRESCRIPCIÓN** profesional, tal y como ocurre en los Sistemas Públicos más asentados.

- b) **En ocasiones la evaluación que un profesional debe realizar de una situación de necesidad social tiene como objetivo intervenir en ella con una metodología específica, para modificarla positivamente, superando dificultades o limitaciones que afectan a la convivencia o la integración personal o social**, sin estar necesariamente vinculada al reconocimiento del derecho de una persona a recibir determinado servicio o a cobrar determinada prestación. En este caso la evaluación tiene el carácter de **DIAGNÓSTICO**.

Diagnosticar situaciones de necesidad social y de riesgo o exclusión social

Esta vinculación entre valoración y diagnóstico está también expresada de manera unánime en la legislación sectorial; estos son sólo algunos ejemplos²:

Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

Art. 15. *Funciones del Centro de Servicios Sociales.*

b) *Información, orientación, valoración, diagnóstico y asesoramiento*

Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria

Art. 14. *Funciones de los Servicios Sociales de Atención primaria*

a) *Ofrecer información, evaluación, diagnóstico y orientación en materia de servicios sociales*

Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha

Art. 15 *Funciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria*

a) *Valoración y diagnóstico de la situación social de la persona, familia o unidad de convivencia y del entorno comunitario*

Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León

Art. 32. *Los Equipos Multidisciplinares Específicos*

² Vamos a citar sólo las leyes de algunas Comunidad Autónomas para evitar sobrecargar el documento. Para que resulten más significativas hemos recogido Leyes más antiguas y otras más recientes, así como Comunidades muy diversas por su tamaño, características poblacionales, trayectorias en esta materia, e incluso color político de los Parlamentos regionales que aprobaron estas Leyes.



3. *Corresponderán en particular a los Equipos Multidisciplinares Específicos las funciones y actividades siguientes:*

a) Las de diagnóstico y valoración (...)

Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra

Art. 30. Funciones de los Servicios Sociales de base

- a) Detectar, analizar y diagnosticar las situaciones de necesidad (...)*
- c) Valorar y realizar el diagnóstico social y/o socioeducativo de las situaciones de necesidad social (...)*

Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valencia

Art. 12. Contenido de los Servicios Sociales Generales

- a) Servicio de Información, Orientación y Asesoramiento técnico, dirigido a todos los ciudadanos y las ciudadanas para informarles, orientarles y asesorarles acerca de sus derechos, del ejercicio de los mismos y de los recursos sociales adecuados para resolver sus necesidades*

El diagnóstico es parte esencial en la intervención profesional, y su metodología y técnicas están definidas en el cuerpo teórico de cada profesión. Pero siempre es una parte del método inseparable de la planificación de una intervención profesional, de manera que es inconcebible un diagnóstico en cualquier disciplina de lo social, al margen de este carácter práctico. *“No investigamos por el placer de investigar, sino para lograr hacer algo que sea permanentemente útil”*, decía M. Richmond, referencia inevitable en la disciplina del Trabajo Social, al hablar del diagnóstico social en un libro que tiene casi carácter fundacional en la metodología de esta profesión³. Y añadía: *“No puede trazarse una línea clara de separación entre diagnóstico y tratamiento”*.

De la misma manera se expresa otra reconocida autora más actual, Marta Colomer, cuando dice: *“El procedimiento utilizado por el trabajador social, por el cual hace un juicio interpretativo de la situación o problema, carencia, conflicto estructural, personal o de grupo, estableciendo una jerarquización de las necesidades según su naturaleza y magnitud, para encontrar las hipótesis de trabajo e intervención profesional como base de una acción programada que responda eficazmente a las necesidades”*.

Esta inevitable vinculación entre el diagnóstico de una situación de necesidad social y la planificación de la intervención para modificar o superar la misma, no sólo se encuentra en la literatura profesional, sino que se recoge, así mismo, en la legislación sectorial:

Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

Artículo 12. Objetivos del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

- b) Diseñar el tipo de intervención adecuada a cada caso, sobre la base de una evaluación de necesidades y en el marco de un plan de atención individualizada.*

³ RICHMOND, M.E. (1917) *Social Diagnosis*. Edición en castellano: **Diagnóstico Social** (Primera edición, diciembre 2005). Consejo General de Trabajadores Social. Siglo XXI de España. Madrid. Págs. 134 y 442



Y en normas procedimentales de calidad en cualquier servicio social. Valga como ejemplo lo que establece la norma UNE 158301 (AENOR, 2007) de gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio, que define *la valoración* como “*un proceso de identificación y evaluación de la situación de la persona usuaria en los aspectos de salud, funcionales, mentales, sociales, familiares y ambientales. Este proceso se sirve de instrumentos consensuados y sus resultados quedan reflejados en un soporte documental. Su objetivo es la detección de necesidades para la elaboración del Plan de Atención*”.

Así pues, la evaluación de una situación de necesidad social, cuando tiene como finalidad elaborar un diagnóstico, ha de concluir con la elaboración de un **PLAN DE INTERVENCIÓN** que defina los objetivos y los procesos para modificar la situación evaluada, superando las limitaciones o los obstáculos que dificultan o limitan la autonomía personal, familiar o social para la convivencia. No existen ninguna teoría ni práctica profesional que permita desvincular el diagnóstico del plan de intervención, ni éste de la **INTERVENCIÓN** propiamente dicha. Sería una aberración que en un nivel del Sistema (el municipal) se evaluaran situaciones de necesidad social de una persona, familia, grupo o colectivo vecinal, y en otro nivel fuera del propio municipio y de los equipos profesionales que han realizado esa evaluación, se diseñara la intervención a llevar a cabo (el Plan de Intervención), o se ejecutara el mismo. Esa parcelación de la unidad que debe tener un proceso de intervención social (diagnóstico-plan de intervención-intervención-evaluación) supondría una aberración epistemológica, además de resultar antieconómica.

Diseño y desarrollo de Planes de Intervención para superar situaciones de necesidad social

El alcance de la competencia municipal en cuanto a intervención social debe ponerse en relación con otra de sus competencias, que aparece a continuación en el enunciado de la propia Ley: *la atención inmediata a situaciones de riesgo o exclusión social*. Volveremos, en consecuencia, a retomar estas consideraciones al analizar el contenido de esa competencia.

La intervención constituye, a juicio de todos los autores, un elemento fundamental para evaluar situaciones de necesidad social. De esta manera, el diagnóstico se plantea como un proceso en permanente actualización: *Pocas cosas son más peligrosas que un diagnóstico social que no es revisado con motivo del descubrimiento de nuevos hechos*⁴, dice la citada M. Richmond. Y añade: *No olvidemos que ningún diagnóstico es definitivo. Como la evolución posterior de un caso puede permitir al profesional social conocer, con mayor detalle, los factores causales del mismo, puede afirmarse que, en cierta medida, la investigación se prolonga a lo largo de todo el tratamiento*.⁵

⁴ M. RICHMOND, op. cit. Pág. 421

⁵ Ibidem, pág. 425



Esta complejidad de la evaluación –diagnóstico- de situaciones de necesidad social, su carácter pluridimensional y su dinamismo no lineal, hace que necesariamente deba llevarse a cabo por parte de profesionales especializados, mediante una metodología específica y trabajo de equipo. El trabajo en equipo es imprescindible para evaluar situaciones de necesidad social para una intervención. Así pues, **las estructuras a nivel municipal, para el ejercicio de su competencia en evaluación de situaciones de necesidad social, han de contar con equipos profesionales** cuya composición deberá ser normativamente definida en sus mínimos homogéneos para que puedan actuar con eficacia en este cometido.

Equipos profesionales para la evaluación, el diagnóstico, la planificación y la intervención social

Por último, hay que señalar que las situaciones de necesidad social se pueden plantear en una persona, en una unidad de convivencia (familiar), en un grupo o en un entorno vecinal o comunitario. Así pues, **la competencia municipal para evaluar situaciones de necesidad social ha de plantearse en los ámbitos individual, familiar, grupal y comunitario**. Todas estas dimensiones han de ser tenidas en cuenta al plantear la composición y la cobertura de los equipos profesionales a través de los cuales se ha de ejercer la competencia municipal de evaluar situaciones de necesidad social.

El ámbito personal, el familiar y el grupal

Además de esta doble finalidad de la evaluación de situaciones de necesidad social, que la Ley establece como competencia municipal, hay otra de carácter instrumental para la racionalidad del conjunto del Sistema, que está contemplada en la legislación sectorial:

- **La detección de situaciones de necesidad social, su sistematización y evaluación general, para ponerla a disposición de las Administraciones Públicas y del conjunto de la sociedad**, como base para el conocimiento de la realidad y el consiguiente diseño –o reivindicación- de actuaciones, normativa o planes.

Efectivamente, la sistematización de la información obtenida en la evaluación de situaciones de necesidad social por parte de los servicios sociales municipales, es el principal elemento de conocimiento de la realidad social diferenciada de un territorio, en este caso en el ámbito municipal; una información que agrupada, permitirá conocer las necesidades sociales en los ámbitos comarcal, provincial, autonómico y estatal. De ahí que la competencia municipal de evaluar necesidades sociales se deba prolongar necesariamente en esta función investigadora.

Detección de necesidades sociales, para la planificación

Así se contempla de las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales:



Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía

Art. 10. Los Centros de Servicios Sociales Comunitarios

(...) desde donde se prestarán los servicios siguientes:

- 1.b) La detección y análisis de los problemas de los distintos sectores de la población, con objeto de conseguir una mejor planificación de los Servicios Sociales.

Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

Art. 15. Funciones del Centro de Servicios Sociales.

- o). Recogida de información sobre personas usuarias y gestión de programas y servicios, que pondrán a disposición de la Administración de la Comunidad Autónoma en la forma establecida por esta.

Art. 48. Competencias de los municipios.

- 1.a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial

Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, de Cantabria

Art. 14. Funciones de los servicios sociales de atención primaria

- b) Detectar, analizar y valorar las situaciones de necesidad existentes en su ámbito territorial, proporcionando la información necesaria para la planificación en el ámbito local y autonómico

Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha

Art. 15 Funciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria

- n) Estudio y observación de la evolución y desarrollo de la realidad social, detectando áreas susceptibles de intervención, con el objeto de diseñar proyectos para la implantación de nuevas prestaciones u optimización de los ya existentes

Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León

Art. 31. Los Equipos de Acción Social Básica

5. Corresponderán en particular a los Equipos de Acción Social Básica en el ámbito de la correspondiente Zona de Acción Social (...) las funciones y actividades siguientes:

- f) Detección y diagnóstico de necesidades generales de la población de su zona, elaborando propuestas de actuación y evaluación de resultados.

Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra

Art. 30. Funciones de los Servicios Sociales de base

- b) Detectar, analizar y diagnosticar las situaciones de necesidad en su ámbito territorial, informando a los servicios competentes y proponiendo respuestas

Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

Artículo 30. Competencias de las entidades locales en materia de servicios sociales.

- a) Estudiar, detectar y prevenir las necesidades sociales que se produzcan dentro de su ámbito territorial, especialmente la detección precoz de las situaciones de riesgo en el ámbito de la infancia y la prevención de situaciones de riesgo o exclusión social.



INFORMACIÓN de situaciones de necesidad social

Página | 9

También en este caso, en la Información de situaciones de necesidad social, debe plantearse, de acuerdo con las leyes del sector y con la práctica institucional, en una doble dimensión: a) como prestación dirigida a quienes se encuentran en situación de necesidad social, b) como función del Sistema de informar a las Administraciones sobre las situaciones de necesidad social.

- a) **Como prestación dirigida a quienes se encuentran en situación de necesidad social.** Según se desprende del enunciado que hacen las leyes de servicios sociales, la Información en situaciones de necesidad social no puede considerarse como un función simple, consistente en *dar noticia de...*, sino como una **relación dinámica entre profesional y la persona, familia, grupo o comunidad vecinal**. La legislación sectorial insiste de forma unánime en este carácter, cuando **vincula la Información con la Orientación y el Asesoramiento**.

Información, orientación y
asesoramiento

Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía

Art. 10. Los Centros de Servicios Sociales Comunitarios

(...) desde donde se prestarán los servicios siguientes:

1. De información, valoración orientación y asesoramiento al ciudadano (...)

Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

Art. 14. Funciones de los Servicios Sociales de Atención primaria

- a) Ofrecer información, evaluación, diagnóstico y orientación en materia de servicios sociales

Art. 15. Funciones del Centro de Servicios Sociales.

- b) Información, orientación, valoración, diagnóstico y asesoramiento

Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, de Cantabria

Art. 14. Funciones de los Servicios Sociales de Atención primaria

- a) Ofrecer información, evaluación, diagnóstico y orientación en materia de servicios sociales

Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha

Art. 15 Funciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria

- a) Información y asesoramiento sobre las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, así como orientación sobre otros sistemas de protección social (...)

Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León

Art. 31. Los Equipos de Acción Social Básica

5. Corresponderán en particular a los Equipos de Acción Social Básica en el ámbito de la correspondiente Zona de Acción Social (...) las funciones y actividades siguientes:

- a) Información en relación con los recursos del sistema de servicios sociales
- b) Orientación, asesoramiento y derivación de casos

Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

Art. 17. Son funciones de los Servicios Sociales de Primer Nivel:



- b) *Informar, orientar y asesorar a las personas sobre los servicios y prestaciones disponibles y su derecho a utilizarlos y percibirlos.*

Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valencia

Art. 12. Contenido de los Servicios Sociales Generales

- a) *Servicio de Información, Orientación y Asesoramiento técnico, dirigido a todos los ciudadanos y las ciudadanas para informarles, orientarles y asesorarles acerca de sus derechos, del ejercicio de los mismos y de los recursos sociales adecuados para resolver sus necesidades*

Página | 10

También la práctica institucional avala esta vinculación de la Información con la Orientación y el Asesoramiento. Así, los convenios entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio, en el marco del Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, el pacto que constituye la referencia homogénea para las políticas autonómicas y locales en esta materia desde 1987, al formular las cuatro Prestaciones Básicas señala, como la primera de ellas la de *Información y Orientación*:

La información y orientación irán dirigidas a individuos, grupos e instituciones sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes, así como asesoramiento especializado sobre problemas sociales y su canalización, cuando sea necesario, a los demás servicios sociales existentes (Convenios-programa entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y las Comunidades Autónomas, para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales. Clausula Segunda)

En la Memoria de este Plan del año 2011, se concreta el contenido de esta Prestación Básica de *Información y Orientación*:

Esta prestación responde a la necesidad de los ciudadanos de acceder a los recursos sociales y ejercitar sus derechos en un marco de igualdad de oportunidades. Supone garantizar el derecho de la población, individuos, grupos e instituciones, a disponer de medios para conocer tanto los derechos que pudieran corresponderles, como los recursos sociales existentes para dar respuesta a las necesidades socialmente reconocidas como objeto de protección social, y de recibir, asimismo, el adecuado asesoramiento para poder canalizar de forma eficaz sus demandas hacia los diversos servicios que la sociedad ofrece, posibilitando así la igualdad de acceso a los mismos (Memoria del Plan Concertado, 2011. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)

Aunque no se menciona expresamente en las leyes, resulta evidente que la finalidad de esta función (información-orientación-asesoramiento) es modificar positivamente la situación de necesidad evaluada (detectada), superando las limitaciones o dificultades que la han generado o que la mantienen. En este sentido la información-orientación-asesoramiento necesariamente ha de tener un **componente motivador y de acompañamiento** de la persona, unidad familia o de los grupos. Requiere también un abordaje integral centrado en el territorio y de forma transversal con otros servicios sanitarios, sociales, culturales si se atiende al criterio de cohesión social y a la voluntad de superación de los procesos de exclusión.



Por ello, la información, orientación y asesoramiento en situaciones de necesidad social debe corresponder a **profesionales especializados, y forma parte esencial del proceso de intervención** al que nos hemos referido anteriormente. Así se reconoce en toda la práctica institucional que se viene desarrollando en nuestro país desde comienzo de los años 80, desde el entorno de proximidad de las políticas locales. La Memoria de este Plan, del año 2011 – última publicada-, recoge así esta práctica en el ámbito local, avalada por todas y cada una de las Comunidades Autónomas; al referirse a la Prestación Básica de *Información y Orientación* señala:

Dentro de la estructura y organigrama de los Equipamientos Comunitarios, esta prestación básica se ubica en las Unidades de Trabajo Social en cuanto que es el nivel competencial que constituye su característica más emblemática, entendido como la "puerta de acceso" de los ciudadanos al Sistema Público de Servicios Sociales y que por tanto debe articular todas las acciones que, respecto a los usuarios, se lleven a cabo. (Memoria del Plan Concertado, 2011. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)

Intervención profesional de ayuda

- b) **La Información como función del Sistema**, para que las Administraciones –y a través de ellas el conjunto de la sociedad- conozcan las situaciones de necesidad social. Ya nos hemos referido a esta función instrumental de los servicios sociales, contemplada de manera amplia en la legislación sectorial: **la detección de situaciones de necesidad social, su sistematización y evaluación general, para ponerla a disposición de las Administraciones Públicas y del conjunto de la sociedad**, como base para el conocimiento de la realidad y el consiguiente diseño –o reivindicación- de actuaciones, normativa o planes.

Los servicios sociales municipales, como base del Sistema y elemento de proximidad al entorno en el que se producen y manifiestan las situaciones de necesidad, ha de trasladar a los otros niveles del Sistema, en especial a la Comunidad Autónoma, la **información sistematizada de las situaciones de necesidad social** en su ámbito territorial, como requisito democrático y de racionalidad para la planificación y la acción de gobierno.

La función instrumental de la información de necesidades sociales, al servicio de las Administraciones

Así mismo, como parte de esta competencia propia de los municipios, los servicios sociales han de **informar a otras instancias de determinadas situaciones de necesidad que son requeridas para la adopción de decisiones, especialmente cuando se trata de proteger los derechos de personas vulnerables**. Una función recogida de manera expresa en la legislación del sector:

Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón
Art. 15. Funciones del Centro de Servicios Sociales.



- q). *Remisión a jueces y fiscales de la información que se solicite sobre situaciones personales o familiares de quienes residen en el ámbito territorial del Centro, así como de aquella información que se establezca en la legislación de acción social o en los protocolos comunes de actuación.*

Página | 12

El **Catálogo de Referencia de Servicios Sociales**, acordado en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en abril de 2013⁶, sintetiza este conjunto de funciones y estructuras relacionadas con la *Evaluación e información de situaciones de necesidad*:

1.1. Información, orientación, asesoramiento, diagnóstico y valoración

El conjunto de prestaciones que se configuran como la puerta de entrada al Sistema Público de Servicios Sociales. Facilitan a las personas el acceso a los recursos, garantizan el acceso a otros sistemas de protección social y proporcionan apoyo en la realización de gestiones y tramitación de las diferentes prestaciones de servicios sociales y del sistema de protección social.

1.1.A) Información, orientación asesoramiento y diagnóstico

Conjunto de medidas que facilitan información sobre los recursos sociales disponibles y sobre el acceso a los mismos en una relación de ayuda profesional. Igualmente se presta orientación, asesoramiento y apoyo a las personas, familias y grupos que precisan de una intervención por parte del Sistema de Servicios Sociales. Así mismo, se realiza una valoración singularizada y un diagnóstico social de las situaciones personales, familiares y de grupo y de sus demandas sociales así como una intervención profesional, social y de acompañamiento; en servicios sociales de atención primaria y especializada.

Constituye un instrumento dinámico y eficaz como fuente de información para un mejor funcionamiento del Sistema de Servicios Sociales en sus procesos de planificación, programación y evaluación con el objetivo de garantizar el acceso a los recursos básicos del Sistema

Aparecen así claramente expresados en esta prestación:

- a) La evaluación de necesidades sociales como función para acceder a los recursos y prestaciones sociales, y como puerta de entrada al Sistema Público de Servicios Sociales
- b) Vinculación de la evaluación con el diagnóstico
- c) La imprescindible continuidad del diagnóstico en la planificación de la intervención
- d) La vinculación de la información de situaciones de necesidad con la orientación y el asesoramiento, como parte de la relación profesional de ayuda.
- e) El carácter profesional de esta intervención social, que incluye el acompañamiento como aspecto singular de la misma.

⁶ B.O.E 117, 16 de mayo de 2013. Resolución de 23 de abril de 21013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el CATÁLOGO DE REFERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES, aprobado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia



- f) La persona, la familia y los grupos como ámbitos de esta evaluación, diagnóstico e intervención profesional.
- g) La dimensión instrumental de la información, como fuente de conocimiento de la realidad social por parte de las Administraciones, y elemento de racionalidad para la planificación, programación y evaluación.

Página | 13

Más recientemente, el **Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAIN 2013-2016)** incluye dentro del Objetivo Estratégico 3, una actuación que ejemplifica la carta de naturaleza que se da a la dimensión instrumental de la información y orientación como prestación social básica:

A. SERVICIOS SOCIALES

El acompañamiento social es una herramienta esencial para afrontar problemas y fragilidades derivados de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social ya existentes, así como una medida de prevención para evitar la cronificación de los procesos de exclusión severa. Además, en un momento como el actual de crisis económica, es importante garantizar ese acompañamiento social a las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad mediante unos servicios sociales públicos, articulados sobre la base de la colaboración entre Administraciones, con el fin de que ser los más eficientes y eficaces en su acción. Por esta razón, el mantenimiento del Plan Concertado de Prestaciones Básicas cobra especial relevancia.

(...)

Objetivo operativo. 9. Potenciar la eficacia y el acceso a los servicios sociales para mejorar la atención a las personas más vulnerables.

Actuación. 68. Mantener la red de servicios sociales del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales a través de las prestaciones básicas de: información y orientación y apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio y calidad de vida en el entorno personal, integración social en el entorno comunitario y fomento de la solidaridad, prevención e inserción social y alojamiento alternativo (albergues)⁷.

En consecuencia, habida cuenta de lo que disponen de manera generalizada las leyes del sector, así como las prácticas y los consensos institucionales, todas estas referencias han de ser tenidas en cuenta para precisar el contenido de la competencia municipal en Evaluación e información de situaciones de necesidad social.

NECESIDAD SOCIAL / EXCLUSIÓN SOCIAL

Pero antes de abordar el segundo párrafo de lo que la Reforma establece como competencia municipal en servicios sociales -*atención inmediata de situaciones de riesgo o exclusión social*-, conviene precisar qué es lo que se debe entender por *exclusión social* y también por *necesidad social*.

⁷ Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016) aprobado en Consejo de Ministros de fecha 13-12-2013. (pp. 53-54).



En un sentido amplio, **necesidad social** puede considerarse toda aquella necesidad que trasciende el ámbito de lo estrictamente personal; aquellas necesidades que por su génesis, por sus consecuencias o por su trascendencia colectiva involucran al conjunto de la sociedad. Normativamente se consideraría necesidad social aquello que la sociedad considera en un determinado momento que su satisfacción es responsabilidad colectiva y no sólo algo que debe resolverse cada cual en el ámbito privado y de la responsabilidad exclusivamente personal o, en su caso, familiar. Más aún, aquellas necesidades en torno a las cuales el Estado establece un entramado de prestaciones y servicios, normativas y procedimientos para contribuir a su satisfacción.

Ahora bien, parece claro que cuando la Ley habla de situaciones de necesidad social, como referencia de la competencia municipal en materia de servicios sociales, no utiliza este concepto genérico de necesidad social, sino que se circunscribe al ámbito específico de necesidades a las que deben dar respuesta los servicios sociales.

¿Cuáles son estas necesidades específicas? De nuevo tenemos que recurrir a las Leyes y, complementariamente a la práctica institucional, para concretar ese contenido.

Podemos considerar que el *común denominador* de lo que las leyes autonómicas de servicios sociales consideran *necesidades sociales* específicas de su ámbito de actuación, son las siguientes:

- * **Autonomía personal para la convivencia.** Personas en las que se dan circunstancias coyunturales o permanentes, que dificultan o limitan su capacidad para vivir de manera autónoma, y que necesitan apoyos externos para ello.
- * **Carencias en las relaciones personales y sociales.** Circunstancias que limitan o dificultan relaciones de convivencia positiva a nivel personal-familiar, o en la vida vecinal o social.
- * **Falta de recursos básicos para la subsistencia.** Carencias en materia de alojamiento, alimentación, vestido y otras imprescindibles para la subsistencia de la persona o del grupo familiar.
- * **Exclusión social.** Procesos que más allá de la pobreza material, conllevan aislamiento y desarraigo, ausencia de participación social e incapacidad personal para superar esa situación.

A todas estas circunstancias se refieren las Leyes autonómicas del sector:

Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

Art. 2. Objetivo de las políticas de servicios sociales

- b) Promover la autonomía personal, familiar y de los grupos, a través del desarrollo de sus capacidades.*
- d) Favorecer la convivencia de las personas y de los colectivos, fomentando la cohesión social.*
- e) Hacer efectiva la igualdad de oportunidades en las relaciones sociales, sin discriminación por razones de género, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
- f) Atender las necesidades derivadas de la falta de recursos y de las carencias en las relaciones personales y sociales...*



g) Prevenir y atender las situaciones de exclusión de las personas o los grupos y desarrollar estrategias que favorezcan su inclusión social

Art. 10.2 La finalidad del Sistema es garantizar el acceso y uso de los recursos sociales en condiciones de igualdad, procurar formas de convivencia positiva para la realización personal y la autonomía y promover las condiciones personales y sociales para participar en la vida social, así como para favorecer la responsabilidad social.

Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha

Art. 3. Definición y finalidad de los servicios sociales

3. Los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente, durante todas las etapas de su vida, mediante la cobertura y atención de sus necesidades personales, familiares y sociales, así como promover las actitudes y capacidades que faciliten la autonomía personal, la inclusión e integración social, la prevención, la convivencia adecuada, la participación social y la promoción comunitaria.

Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León

Art. 5. Finalidad y Objetivos del Sistema de Servicios Sociales

- 2. Los servicios sociales estarán especialmente dirigidos a favorecer el desarrollo integral, la autonomía, la integración, la igualdad de oportunidades y la integración plena de las personas mediante la detección de sus necesidades personales básicas y sus necesidades sociales, la prevención de las situaciones de riesgo, la eliminación o tratamiento de las situaciones de vulnerabilidad, desprotección, desamparo, dependencia o exclusión y la compensación de los déficits de apoyo social (...)*
- 3. A los efectos de lo regulado en esta ley, se entiende por necesidades personales básicas las requeridas para la subsistencia que repercuten en la autonomía personal o en la calidad de vida del individuo, y por necesidades sociales las requeridas para las relaciones familiares, interpersonales y de grupo, y la integración y participación en la comunidad.*

Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra

Art. 2. Objetivos de las políticas de servicios sociales

- b) Promover la autonomía personal, familiar y de los grupos*
- c) Favorecer la convivencia de las personas y de los colectivos*
- e) Prevenir y atender las situaciones de exclusión de las personas y de los grupos*
- f) Atender las necesidades derivadas de la dependencia y de la carencia de recursos básicos.*

Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.

Artículo 12. Objetivos del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales.

- c) Atender las situaciones de riesgo, exclusión y desprotección social, así como promover la integración social de las personas, de las familias y de los grupos en los que se integran.*
- d) Promover la autonomía personal y prevenir y atender las necesidades personales y familiares derivadas de la situación de dependencia.*
- g) Mejorar la calidad de vida y promover la integración social.*



- h) *Favorecer la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones por razón de género o de discapacidad o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

Como ponen de manifiesto todas estas referencias legislativas, la **exclusión social** constituye uno de los contenidos específicos del ámbito de necesidades sociales al que deben dar respuesta los servicios sociales. A falta de una definición específica en las leyes, la literatura científica⁸ define la *exclusión social* como algo cualitativamente diferente de la pobreza o la carencia material, aunque éste puede ser uno de sus aspectos o elementos coadyuvantes. Y destacan los siguientes rasgos característicos de la exclusión social:

- La idea de proceso. La exclusión no es un estado o condición, sino una dinámica en la que una persona puede encontrarse en diferentes niveles que van desde lo que algunos autores consideran como vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad, a la integración débil o precaria, o las situaciones más extremas de exclusión o marginación.
- Su carácter multifactorial y la complejidad. La exclusión social no es consecuencia exclusiva de la falta de recursos económicos, aunque la carencia de recursos básicos para la subsistencia es un riesgo importante de exclusión, sino que en ella influyen en un proceso complejo, no lineal, y único en cada persona, factores de tipo económico, familiar, relacional, de salud, formativos, del entorno...
- El aislamiento, la ruptura. Los procesos de exclusión, en cualquiera de estos niveles, se caracterizan por una separación del individuo con la sociedad, aunque pueden darse procesos de integración incluso muy intensos, pero en medios que comparten y agudizan la propia marginación.
- La no participación social. La ruptura con la sociedad, la pérdida de intereses y de motivación, la falta de expectativas y las carencias materiales y culturales que acompañan estos procesos, hacen que quienes lo padecen dejen de ser elementos activos en la sociedad.
- La ausencia o las limitaciones de redes de apoyo familiar y a otros niveles institucionales o solidarios, que agudizan la soledad del individuo y su progresivo desarraigo.
- Las dificultades para superar la exclusión social. Mientras la pobreza se puede superar con recursos -empleo, pensiones, subsidios...-, la exclusión, como fenómeno complejo y que se instala en la vida de las personas, incluso generando entornos que retroalimentan, agudizan y socializan la exclusión, requieren intervenciones igualmente complejas y prolongadas en el tiempo. Algo que comparten de manera unánime tanto los autores que estudian y analizan la exclusión social, como quienes tienen la experiencia profesional de intervenir en estos procesos.

⁸ Un excelente compendio de las reflexiones teóricas sobre ese asunto lo encontramos en TEZANOS, J. F. (2005) *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.



Ante la falta de definiciones legales de lo que se considera *exclusión social*, puede ser esclarecedor la relación de colectivos en los que concurren situaciones de exclusión social, tal y como se determinan en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. De acuerdo con esta Ley, se considera colectivos en riesgo o situación de exclusión social los siguientes:

Página | 17

- a) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas.
- b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior (...)
- c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores.
- d) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.
- e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos.
- f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.
- g) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- h) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Otra referencia normativa, más reciente, que utiliza la expresión “*umbral de exclusión*” es el Real Decreto-ley 6/2012 de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (modificado por Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social). El artículo 3 de dicha norma establece lo que considera umbral de exclusión para la aplicación de determinadas medidas de protección de los deudores hipotecarios:

Artículo 3 Definición del umbral de exclusión

1. Se considerarán situados en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, cuando concurren en ellos todas las circunstancias siguientes:

- a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. (...)*
- b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. (...)*



A estos efectos se entenderá que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5; salvo que la entidad acredite que la carga hipotecaria en el momento de la concesión del préstamo era igual o superior a la carga hipotecaria en el momento de la solicitud de la aplicación del Código de Buenas Prácticas.

Asimismo, se entiende que se encuentran en una circunstancia familiar de especial vulnerabilidad:

- 1.º La familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.
- 2.º La unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.
- 3.º La unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente, de forma acreditada, para realizar una actividad laboral.
- 4.º La unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.

c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. Dicho porcentaje será del 40 por cien cuando alguno de dichos miembros sea una persona en la que concurren las circunstancias previstas en el segundo párrafo del apartado a).

Sin embargo, esta última definición de *umbral de exclusión*, como en tantas ocasiones, realiza una muy cuestionable analogía entre el empobrecimiento material (financiero en este caso) con la exclusión, lo que en realidad no tiene un reflejo en los postulados científicos y técnicos ya que se trata de conceptos distintos. Utilizaremos en este caso la diferenciación sugerida por Tezanos⁹:

Rasgos de diferenciación	Pobreza	Exclusión Social
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter básico	Personal	Estructural
Sujetos afectados	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional (carencias económicas)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)
Tendencias sociales asociadas	Pauperización	Dualización social
Riesgos añadidos	Marginación social	Crisis de los nexos sociales
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento

La **multidimensionalidad del concepto de exclusión**, por otra parte, viene avalada por la reflexión y la práctica de todas las organizaciones tanto públicas como privadas que hacen intervención social en este contexto.

⁹ Adaptado de Tezanos, J. F. Ibídem (p. 167).



Por citar un ejemplo significativo, la fundación FOESA¹⁰ (Cáritas), que viene realizando esclarecedores análisis de la realidad de la exclusión en España en los últimos años, ha generado un modelo que considera tres ejes (económico, político y relacional) que a su vez subdivide en seis dimensiones:

Página | 19

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos
ECONÓMICO	Participación en la producción	Empleo
	Participación del producto social	Ingresos
		Privación
POLÍTICO (ciudadanía)	Derechos políticos	Participación política
	Derechos sociales: acceso a los Sistemas Públicos	Educación
		Vivienda
LAZOS SOCIALES RELACIONALES	Conflicto social, anomía	Salud
		Conflictos familiares
		Conflictos asociales
	Aislamiento social	Conductas delictivas
		Sin apoyo familiar
		Conflicto vecinal
		Institucionalizados

Elaboración propia. Fuente: VI Informe FOESSA 2008. Pp. 59-61

Se observa por tanto que el consenso científico da al concepto de exclusión social una mayor amplitud que la mera pobreza material y de ingresos.

Cosa distinta es la **medición y objetivación de la exclusión social**. El citado PNAIN 2013-2016 utiliza como índice fundamental de medición la **tasa AROPE**¹¹ que es la utilizada por la Estrategia Europea 2020, así como por la oficina estadística Eurostat. Este indicador se subdivide en tres componentes:

1. La tasa de riesgo de pobreza que mide la renta, (entendida como estar por debajo del 60% de la mediana de ingresos según la escala OCDE modificada)
2. La privación material severa que considera las posibilidades de consumo.
3. La baja intensidad de empleo en el hogar entendida como horas trabajadas por unidades de consumo del hogar.

La población AROPE estaría, por tanto, formada por las personas que viven en hogares en los que se den, al menos, **una de las tres circunstancias** siguientes: estar en riesgo de pobreza, sufrir privación material severa y/o tener una baja intensidad de empleo.

Como vemos la tasa AROPE se ciñe a la dimensión económica de la exclusión y, por tanto, es más un indicador de pobreza que del eje inclusión-exclusión. A este se deberían incorporar, sin duda, otros aspectos objetivables referidos a la integración social: los lazos con el entorno y la dimensión participativa real (que da la medida dentro-fuera que está contenida en el concepto exclusión). Así lo reconoce el mismo

¹⁰ Fundación FOESSA (2008) - VV.AA: VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Conclusiones. Madrid: Caritas Española

¹¹ Acrónimo del inglés: *At Risk of Poverty and/or Exclusion*



texto del PNAIN 2013-2016 (pp. 27-30) cuando cita como **otros factores esenciales la vivienda, la salud o la educación**.

En consecuencia, todas las personas en situación o riesgo de exclusión estarían en situación AROPE; y, por supuesto, no son las únicas circunstancias para valorar estas situaciones.

Página | 20

ATENCIÓN INMEDIATA a personas en situación de riesgo o exclusión social

Tras analizar el contenido de lo que se puede considerar *exclusión social* y los diferentes momentos de ese proceso –incluida la situación de *riesgo*–, para precisar el contenido de esta competencia hay que determinar qué atenciones se corresponden a estas situaciones y cuál es el alcance de la inmediatez que la Ley establece para las mismas en este nivel competencial.

Las atenciones que pueden requerir las personas en situación de riesgo o exclusión social son de carácter económico, material y profesional.

- Atenciones económicas: ayudas monetarias para prevenir el desarraigo o la pérdida de la vivienda, para la cobertura de necesidades de subsistencia o para coadyuvar a procesos de inserción
- Atenciones materiales: en forma de alojamiento, alimentación, ropa, servicios de higiene, transporte...
- Intervenciones profesionales: sin ellas, las demás atenciones no dejan de ser mero asistencialismo. La intervención profesional, racionalmente diseñada –proyectos de intervención–, establece objetivos de mejora consensuados con la persona implicada, procesos para el logro de los mismos, así como los recursos que es necesario aportar que afectan a todas las dimensiones que hemos visto al conceptualizar el eje exclusión-inclusión. Al mismo tiempo la intervención profesional aporta en estos procesos información, orientación, acompañamiento, motivación y apoyo educativo para el desarrollo de habilidades para la convivencia.

Ahora bien, cómo debe interpretarse la condición de “inmediatez” que la Ley establece para que estas atenciones se consideren una competencia propia de los servicios sociales municipales?

El Diccionario de la Real Academia define el término ***inmediato*** en una doble acepción:

1. ***adj. Contiguo o muy cercano a algo o alguien.***
2. ***adj. Que sucede enseguida, sin tardanza.***



Éste es el sentido en el que se debe interpretar la competencia municipal en atención inmediata a situaciones de riesgo o exclusión social: la cercanía. Una característica que siempre hemos destacado como el principal argumento y el valor de los servicios sociales en el ámbito local, la proximidad. Intervenir en situaciones de riesgo o exclusión social exige inevitablemente una presencia próxima y continuada a los espacios en los que se desarrolla la vida personal y la convivencia familiar y social. No se puede intervenir de manera eficaz en estas situaciones desde la distancia.

Atención inmediata es atención próxima, es decir, aquella que debe llevarse a cabo en los entornos de proximidad

Si, como hemos visto, la atención frente a la exclusión debe intervenir sobre las múltiples dimensiones que rodean a las personas (económica, laboral, educativa, relacional-convivencial, sanitaria, etc...) es indudable que **tanto la valoración como la intervención son inviables en la distancia o aplicando soluciones descontextualizadas.**

Así pues, este enunciado de la competencia municipal -el carácter de inmediatez- reafirma que deben seguir siendo los servicios sociales del ámbito local los que lleven a cabo la atención “cercana” a personas en situación de riesgo o exclusión social. Una atención que, como hemos mencionado, debe partir de equipos profesionales, con su correspondiente infraestructura de apoyo administrativo y equipamientos físicos. Estos equipos profesionales han de intervenir tanto a nivel individualizado, con cada persona en esta situación, pero también a nivel familiar, grupal y en los entornos vecinales -comunitario-, ya que es en esos ámbitos de convivencia donde se generan los procesos de exclusión, pero también constituyen las referencias imprescindibles para prevenirla y para avanzar hacia la inclusión.

Implica además disponer atenciones complementarias en forma de ayudas económicas para compensar carencias que afecten a recursos básicos para la subsistencia de la persona o para la continuidad y autonomía, en su caso, del grupo familiar, como el alojamiento, alimentación, vestido... Es decir, las llamadas ayudas de urgente necesidad que actualmente tienen establecidas la mayor parte de los municipios para prevenir o compensar situaciones de riesgo o exclusión social, evitando el desarraigo que tales carencias pueden generar.

Intervenciones profesionales, servicios materiales y ayudas económicas

Así mismo, dentro de esta competencia municipal tienen cabida diferentes servicios de carácter material, destinados a garantizar estas atenciones básicas para la subsistencia, tales como centros de alojamiento para personas sin hogar o para situaciones coyunturales en las que una persona o unidad familiar lo necesiten, servicios de higiene y de ropero, comedores...

Además de la “cercanía”, La otra acepción del término “inmediato” que la Ley establece para estas atenciones en el ámbito municipal, es el de “sin tardanza”. Es decir, se trata de procurar

Inmediatez, agilidad, simplificación de procedimientos



las intervenciones, ayudas económicas y servicios materiales con la inmediatez que requieren situaciones carenciales en materia de subsistencia. Así pues obliga, de alguna manera, a simplificar y agilizar los procedimientos para el acceso a estos servicios o la concesión de las ayudas, sin merma de que se garantice el derecho a la igualdad y la equidad, y el seguimiento de las mismas.

En conclusión

De acuerdo con lo que establece la legislación autonómica en materia de servicios sociales, y tomando además como referencia la amplia y prolongada práctica institucional y las teorías científicas de mayor consenso en el sector, debe interpretarse que la competencia municipal en servicios sociales que establece el artículo 25 de la LRSAL

Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social

se concreta y desarrolla en las siguientes **FUNCIONES**:

- Detección de situaciones de necesidad social
- Valoración y diagnóstico de situaciones de necesidad social
- Valoración de la situación de las personas en relación al eje inclusión-exclusión considerando las dimensiones afectadas en su contexto.
- Información, orientación y asesoramiento
- Diseño de planes de intervención, prescripción de servicios y prestaciones económicas y técnicas.
- Intervención profesional en los ámbitos individual, familiar, grupal y comunitario
- Atención inmediata a necesidades de subsistencia.

El desarrollo de estas funciones debe llevarse a cabo a través de las siguientes **PRESTACIONES Y SERVICIOS**:

Atenciones profesionales, llevadas a cabo por parte de **equipos interprofesionales**, con las siguientes funciones concretas:

- Evaluar situaciones personales y familiares para el acceso a prestaciones y servicios del Sistema, tanto a nivel local como autonómico, emitiendo el correspondiente informe o dictamen profesional.
- Prescribir aquellas ayudas o servicios que así se determine.
- Realizar el seguimiento de las prestaciones y servicios.
- Elaborar diagnósticos y planes de intervención con individuos, familias, grupos y entornos vecinales, para prevenir o en su caso superar situaciones de riesgo o exclusión social.
- Llevar a cabo las intervenciones que se contemplen en estos planes, siempre que las mismas se desarrollen en el entorno de convivencia normalizado. Evaluar estas intervenciones



- Informar a jueces y fiscales sobre situaciones o circunstancias personales o familias que le sean solicitados.
- Investigar y sistematizar información derivada de sus atenciones e intervenciones, para elaborar informes sobre situaciones de necesidad social y de riesgo o exclusión social en su ámbito territorial, poniéndola a disposición de la Comunidad Autónoma y de la Administración General del Estado.

Una **red de Unidades de Trabajo Social descentralizada** en el territorio, integrada y apoyada en estos equipos profesionales, que ofrezca información, orientación y asesoramiento en materia de servicios sociales, y que constituya el primer contacto de los/as ciudadanos/as con el Sistema y la puerta de acceso al mismo.

Ayudas económicas de urgente necesidad, gestionadas de manera ágil, para atender carencias que afecten a la subsistencia o a la satisfacción de necesidades básicas (salud, vivienda, educación, empleo...) de individuos y familias.

Servicios de alojamiento y atención urgente a personas sin hogar y para personales y familias cuando sea preciso garantizar un alojamiento alternativo de manera inmediata y transitoria, siempre que no existan dispositivos específicos para ello, tales como para menores en situación de desamparo, mujeres víctimas de violencia de género, etc.

Servicios domiciliarios de atención inmediata, para responder con la inmediatez requerida, y de manera coyuntural -limitada en el tiempo-, ante situaciones que pueden amenazar con romper la autonomía para la convivencia personal y familiar. Por ejemplo, un servicio de cargas familiares (Canguro) o de ayuda a domicilio por causas sobrevenidas.

Otros servicios materiales para atender de manera inmediata necesidades de subsistencia, tales como comedores, roperos, servicios de higiene, etc.

Las Comunidades Autónomas deberán establecer normativamente la composición de estos equipos profesionales, así como los ratios de cobertura para su implantación en el territorio, con sus correspondientes equipamientos, así como del resto de prestaciones y servicios. Ahora bien, tratándose de una competencia propia de los municipios, esta capacidad normativa de las Comunidades Autónomas no debería ir más allá de establecer unos mínimos que garantice la equidad para todas las personas que habiten en el territorio.

Financiación de las competencias propias de los municipios. Cada Administración debe tener la responsabilidad y la capacidad de financiar por si misma lo que la Ley establece que son competencias propias. Por eso este nivel competencial de los municipios en materia de servicios sociales, debe ser tenido en cuenta para determinar su sistema ordinario de financiación, estableciendo los indicadores mínimos de suficiencia financiera de la red local, que garanticen la equidad territorial, teniendo en



cuenta las diversas variables que inciden en el coste de los servicios (como la dispersión).

Así, en lo que es competencia propia de los municipios en servicios sociales, dejan de tener sentido las formas de cofinanciación que hasta ahora se vienen utilizando. Sin embargo, esta Reforma Local se ha elaborado antes de modificar el actual sistema de financiación municipal, de manera que no se han evaluado ni contemplado las necesidades de financiación que conlleva este nivel de competencia municipal en servicios sociales. En consecuencia, de manera transitoria y hasta tanto se incorpore el coste de los servicios y prestaciones que configuran este nivel competencial, al sistema de financiación que garantice la suficiencia económica de los municipios en el ejercicio de sus competencias propias, es imprescindible mantener vías de cofinanciación por parte de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado, como por ejemplo el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.

Una vez que se consiga la suficiencia financiera de los municipios para lo que son sus competencias propias en materia de servicios sociales, la desaparición del Plan Concertado y con ella del compromiso financiero de las Comunidades Autónomas y de la Administración Central con los servicios sociales de competencia propia de las Entidades Locales, no exime a estas Administraciones de mantener vías efectivas de cooperación técnica en esta materia, así como de mantener un eficaz y transparente sistema de información, tanto a nivel autonómico como estatal.

Este es el escenario que se deduce del nuevo enunciado de competencias propias de los municipios en materia de Servicios Sociales, tras la aprobación de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Sin embargo, no se agota con ello lo que, a nuestro juicio, debe ser la competencia municipal en esta materia. Así, la Ley establece que los municipios pueden ejercer otras competencias por la vía de la delegación (con las condiciones que para ello se determinan en la propia Ley), y mencionando de manera específica los servicios sociales como parte de las competencias delegables. Pues bien, **para completar el ámbito competencial de los municipios en materia de servicios sociales que se deduce de la mencionada Ley, será preciso definir también qué competencias deben asumir los municipios vía delegación.**

En nuestra opinión, y pendiente de un mayor detalle, **consideramos que deben ser delegados a los municipios, con la correspondiente financiación de su coste efectivo, como la nueva Ley establece, todos los servicios de proximidad que no estén ya contemplados como competencia propia (evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social), es decir, el resto de prestaciones y servicios que configuran lo que conocemos como “atención primaria” en materia de servicios sociales, por cuanto se**



llevan a cabo en el entorno de convivencia de la persona, en su vida personal y familiar, y en la vecindad -comunidad-.

Prestar los servicios de proximidad desde las Administraciones autonómicas sería claramente antieconómico e ineficaz.

Página | 25

En el ámbito europeo se aboga por la proximidad y por el acercamiento de los servicios a las personas, con las garantías de calidad y equidad, que quién mejor lo puede garantizar es la administración más cercana al ciudadano, los municipios, ofreciendo una *atención integral y centrada en la persona*. El Servicio de Ayuda a Domicilio puede constituir uno de los principales servicios de proximidad cuya delegación a los municipios consideramos necesaria, ya que propicia y favorece el mantenimiento de la persona en su entorno habitual, que es su propio domicilio y el municipio en el que vive.



ANEXO

Presupuesto y gasto público de la política de SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL desarrollada por las EELL hasta la Reforma de la Administración Local

Página | 26

Siempre que se hable de la reforma de una política que conlleve gasto público conviene tener una idea aproximada del volumen que comporta y del impacto que pueden tener los cambios que se propongan.

Un somero análisis de la política de gasto en Servicios Sociales y Promoción Social y su evolución en los últimos años nos muestra, en primer lugar, que **las Entidades Locales ya iniciaron un severo proceso de ajuste del gasto** con carácter previo a la entrada en vigor de la Reforma de la Administración Local.

La adopción en 2010 de la estructura presupuestaria contenida en la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre (recientemente modificada por el Gobierno mediante Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo – BOE 19 de marzo de 2014), nos permite analizar separadamente el gasto en Servicios Sociales y Promoción Social (funcional 23) de la práctica totalidad de EE.LL. españolas.

Evolución del gasto consolidado de las EE.LL. en Servicios Sociales y promoción social 2010-2013. Unidad: Millones €

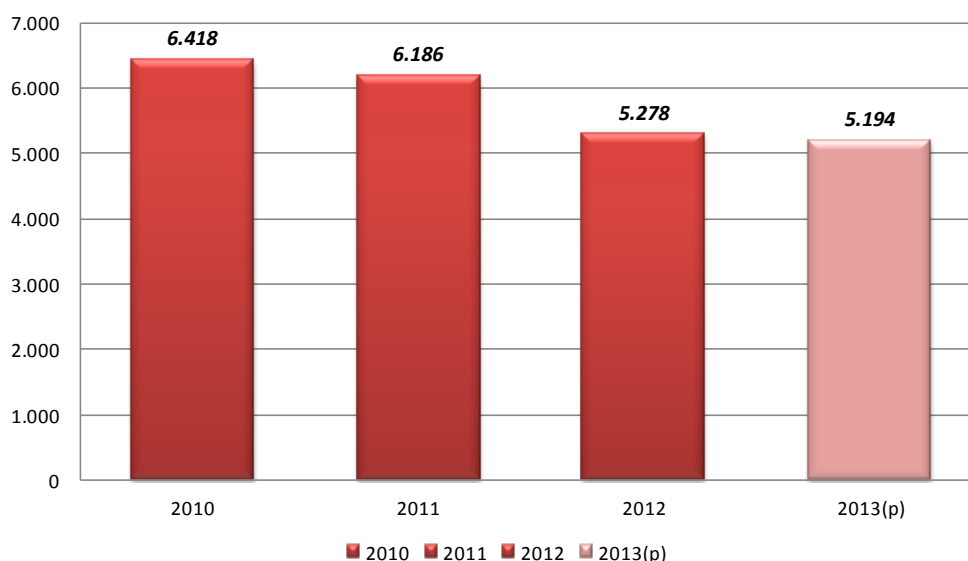


Gráfico 1. Elaboración propia. Fuente de datos: MINHAP. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales. Acceso web: <http://servicioswebbis.meh.es/apps/entidadeslocales/>. El dato 2013 (p) se refiere a presupuesto definitivo.

Se aprecia claramente cómo, en términos absolutos, se ha producido una reducción del gasto en esta materia superior a 1.100 M€ en 2012 respecto a 2010 (17,8%).

¿En qué apartados del gasto concreto en Servicios Sociales se ha producido este severo recorte? Aparte de la evidencia de la congelación y/o supresión de las inversiones, en lo referido a la evolución del gasto corriente en Servicios Sociales nos encontramos con lo siguiente:



Evolución del gasto corriente en Servicios Sociales y Promoción Social (Caps 1, 2 y 4. Unidad: Millones de €)

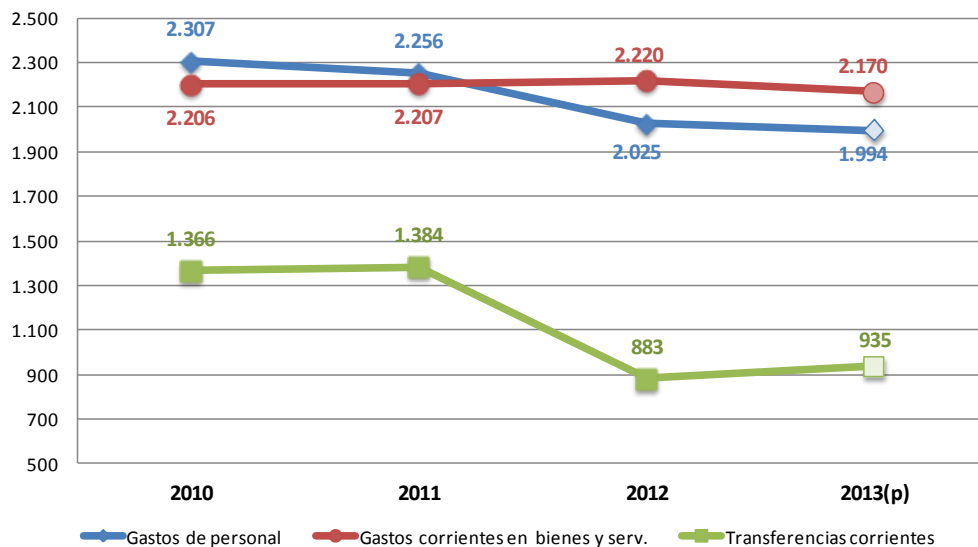


Gráfico 2. Elaboración propia. Fuente de datos: MINHAP. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales. Acceso web: <http://servicioswebbis.meh.es/apps/entidadeslocales/>. El dato 2013 (p) se refiere a presupuesto definitivo

Según la clasificación económica del gasto, el **recorte más drástico** se ha producido en las **transferencias corrientes**, es decir, en las aportaciones económicas a instituciones (subvenciones) y familias (prestaciones) cuya disminución entre 2011 y 2012 fue nada menos que de **501 millones de euros**. Es de suponer que muchísimas de las subvenciones otorgadas desde las Diputaciones y los Ayuntamientos a colectivos sociales han sido las paganas de este recorte.

También debemos pensar que dentro de esas transferencias corrientes se han incluido en muchas ocasiones otras actuaciones que no podemos considerar nítidamente como Servicios Sociales a los efectos de este análisis (un ejemplo es la Cooperación Internacional al Desarrollo) y que es notorio que han sufrido los recortes más drásticos.

Se observa asimismo que el **gasto corriente en bienes y servicios** (pago a empresas prestadoras) apenas ha sufrido disminución, permaneciendo más o menos constante mientras que el **gasto en personal se redujo entre 2010 y 2012 en más de 300 millones**. En Servicios Sociales, se ha salvado el empleo privado antes que el empleo público.

No podemos obviar que la restricción presupuestaria, ha sido generalizada y para todas las políticas del gasto local, de forma que entre 2010 y 2012 la diferencia del global presupuestado (no financiero) del conjunto de estas administraciones superó los 12.200 M€ de recorte, lo que supuso una disminución del gasto del 16,8%.

El peso presupuestario de los servicios sociales en las entidades locales respecto al global presupuestado ha también variado ligeramente en estos años (Gráfico 3):



Evolución del porcentaje de gasto destinado a Servicios Sociales y promoción social en las EE.LL respecto al total presupuestado
(gasto no financiero). Unidad: %

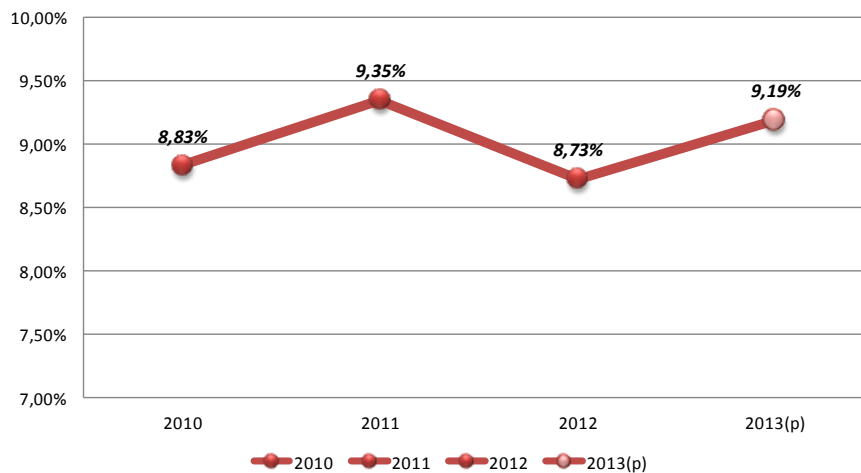


Gráfico 3. Elaboración propia. Fuente de datos: MINHAP. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales. Acceso web: <http://servicioswebbis.meh.es/apps/entidadeslocales/>. El dato 2013 (p) se refiere a % sobre presupuestos definitivos

Lo anterior podría interpretarse en varios sentidos. El incremento relativo en 2011 sobre 2010 tiene una lectura obvia en el sentido de la obligatoriedad de la atención a las necesidades sociales emergentes de la ciudadanía de forma que las EE.LL se han resistido –lógicamente- a recortar en esta materia, si bien en 2012 (año de una disminución drástica del gasto) el peso relativo de los Servicios Sociales locales se situó incluso por debajo del dato de 2010. Esto denota que el margen de maniobra de las Entidades Locales españolas tras los esfuerzos iniciales es mínimo.

No hay que olvidar tampoco que para las Administraciones Locales es fundamental la financiación autonómica finalista que se recibe para el desarrollo de los servicios sociales básicos y que las restricciones de gasto en el ámbito autonómico han sido y son aún durísimas, por lo que la capacidad de financiación se ha visto reducida.

En todo caso, el **peso de los Servicios Sociales respecto al resto de políticas de gasto de las entidades locales, ha oscilado en torno al 9%** en los últimos 4 años.

¿Cómo se distribuye el gasto en función del tipo de entidad local?, ¿cómo se desglosa este gasto?

A continuación analizaremos el gasto en la política 23: Servicios Sociales y Promoción Social, tomando el último dato definitivo disponible (ejecución 2012) los datos públicos accesibles provenientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El 96% del gasto en servicios sociales lo realizan entre Ayuntamientos (60,9%) y las Diputaciones (35,3%) (Tabla 1). Es decir, se podría afirmar que la gestión de esta política por parte de otro tipo de EELL es casi residual considerando el conjunto. Mancomunidades y Comarcas sumarían tan solo un 3% del global y las ciudades de Ceuta y Melilla suponen el 0,7% de la gestión, siendo el resto casi inexistente.



Tabla 1. Gasto liquidado ejercicio 2012 por las EE.LL en Servicios Sociales y Promoción Social por tipo de Entidad Local y subconcepto de gasto¹ (unidad: M€)

[a] Servicios Sociales y Promoción Social; [b] Administración general; [c] Acción Social; [d] Promoción Social; [e] Dependencia; [f] Gastos en 23 no asignados a un subconcepto concreto.

Tipo de entidad local	Nº	Subconceptos					TOTAL 23 [a]	%
		230 [b]	231 [c]	232 [d]	233 [e]	NA [f]		
AYUNTAMIENTOS	7.682	556,31	1.580,20	277,81	847,50	160,34	3.422,17	60,9%
AYUNTAMIENTOS > 20.000 h	396	406,34	1.122,56	221,67	677,88	-	2.428,45	
CIUDADES AUTÓNOMAS	2	11,59	9,99	4,50	14,99	-	41,07	0,7%
DIPUTAC/ CABILDOS/ CONSELL	50	143,81	853,40	260,79	724,08	-	1.982,08	35,3%
MANCOMUNIDADES	606	12,81	35,44	7,08	3,25	30,87	89,44	1,6%
AGRUPAC. DE MUNICIPIOS	31	0,05	0,20	0,01	0,09	0,28	0,63	0,0%
COMARCAS	67	19,63	45,35	4,84	11,58	-	81,40	1,4%
ÁREAS METROPOLITANAS	3	-	0,24	-	-	-	0,24	0,0%
EELL INFERIORES AL MUNICIPIO	526	0,54	0,52	0,26	0,18	0,02	1,52	0,0%
TOTALES	8.967	744,73	2.525,34	555,29	1.601,67	191,52	5.618,56	100,0%
		13,3%	44,9%	9,9%	28,5%	3,4%	100,0%	

Fuente de datos: MINHAP. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Datos definitivos de liquidación de presupuestos 2012 por Entidad Local (máximo nivel de desglose disponible en la base de datos de Presupuestos y Liquidaciones). Actualizados a 15-12-2013.

En otro orden de cosas, considerando los diferentes subconceptos, la **Acción Social (231)**, es decir, donde se suelen presupuestar los gastos de la red básica de servicios sociales (UTS) supone el 45% del total del gasto, lo que tiene toda lógica, pues se trata en realidad de la parte esencial de los servicios sociales del ámbito local.

Seguidamente, es la **Atención a la Dependencia (233)** la que absorbe más gasto, con un 28,5%. En este funcional se cargan generalmente todos los gastos referidos a la Ayuda a Domicilio o a las atenciones residenciales, centros de día, teleasistencia domiciliaria, etc... Mucho de este gasto seguramente vendrá cofinanciado por las CC.AA. pero es cierto que no se cubre en ningún caso la totalidad de ese gasto. Se aprecia también que las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares hacen en esta materia una aportación similar a los Ayuntamientos. Sin duda esto viene dado por el gran número de dispositivos asistenciales (Residencias, unidades geriátricas, estancias diurnas e incluso, aún, alguna unidad de salud mental) que históricamente fueron puestas en funcionamiento por este tipo de entidades.

Los gastos de **Administración general (230)**, suponen un 13,3% del total y se supone que son relativos a todo el aparataje administrativo y de gestión que acompaña a los servicios sociales locales.

Es llamativo que el subconcepto **Promoción Social (232)**, al cual se suelen adscribir programas de atención específicos (inmigrantes, exclusión severa, inserción sociolaboral, envejecimiento activo, etc...), no importe más que un 9,9% del total, aun cuando se trata muchas veces de una acción complementaria muy importante para los servicios básicos.

¹ El dato global 2012 no es coincidente con el ofrecido en el Gráfico 1 de este estudio por varias razones: entre las que están el uso de una fuente más actualizada para esta tabla y, sobre todo, a la imposibilidad de hacer ajustes de consolidación de transferencias entre EE.LL. En todo caso, aún sabiendo que las aportaciones de Diputaciones Provinciales, Cosells, Consejos Insulares o Áreas Metropolitanas, a otras EELL han podido ascender a más de 200M€, hemos preferido mantener los datos extraídos sin alteración considerando que lo que nos interesa más es el peso relativo de las cargas y de la gestión.



Si combinamos los subconceptos de gasto con la clasificación económica (Tabla 2), observamos cómo un 37% del gasto global se destina a **personal** propio. Este porcentaje tan bajo –si lo comparamos con otros sistemas de protección social- se compensa con la tradicional adquisición de servicios en el mercado que hacen los servicios sociales en España. El **gasto corriente en de bienes y servicios** supera al gasto de personal propio, sumando ambos un 76,8% del total.

La otra cuenta de gasto reseñable es la relativa a las **transferencias corrientes** que importó el 20,4% del total.

Por subconceptos, Administración General (230) contempla gastos fundamentalmente de personal. Acción social (231) comparte a partes iguales los gastos de personal y el gasto corriente para bienes y servicios, y la atención a la dependencia tiene su partida más amplia de gasto en el capítulo 2.

Tabla 2. Gasto liquidado ejercicio 2012 por las EE.LL en Servicios Sociales y Promoción Social por clasificación económica y subconcepto de gasto (unidad: M€)

[a] Servicios Sociales y Promoción Social; [b] Administración general; [c] Acción Social; [d] Promoción Social; [e] Dependencia; [f] Gastos en 23 no asignados a un subconcepto concreto.

Clasificación económica del gasto	Cap	Subconceptos					TOTAL 23 [a]	%
		230 [b]	231 [c]	232 [d]	233 [e]	NA [f]		
Gastos de personal	1	494,31	981,99	149,05	339,57	107,97	2.072,89	36,9%
Gastos corrientes en bienes y servicios	2	148,39	974,87	159,61	907,59	52,28	2.242,73	39,9%
Gastos financieros	3	1,45	0,19	0,02	0,04	0,02	1,71	0,0%
Transferencias corrientes	4	77,30	485,44	230,98	328,77	22,59	1.145,07	20,4%
Inversiones reales	6	20,28	60,63	10,77	22,88	8,45	123,02	2,2%
Transferencias de capital	7	1,51	18,97	4,66	2,67	0,20	28,01	0,5%
Activos financieros	8	1,49	2,11	0,20	0,14	0,01	3,96	0,1%
Pasivos financieros	9	0,01	1,14	-	0,01	-	1,15	0,0%
TOTALES		744,73	2.525,34	555,29	1.601,67	191,52	5.618,56	100,0%
		13,3%	44,9%	9,9%	28,5%	3,4%	100,0%	

Fuente de datos: MINHAP. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Datos definitivos de liquidación de presupuestos 2012 por Entidad Local (máximo nivel de desglose disponible en la base de datos de Presupuestos y Liquidaciones. Actualizados a 15-12-2013.

De todo este gasto gestionado, ¿cuánto reciben las EE.LL de las Comunidades Autónomas?

En obvio que del montante gestionado por las EE.LL., una parte viene financiada por las Comunidades Autónomas que, en virtud de la legislación dada en su ámbito competencial exclusivo (149 CE) han generado una red de servicios cofinanciados por estas.

En materia de ingresos finalistas para Servicios Sociales recibidos en 2012 por las EE.LL. disponemos de varios datos: (a) Derechos u obligaciones reconocidas del ejercicio 2012; (b) Previsión o créditos definitivos del ejercicio 2012; (c) Recaudación o pagos líquidos realizados del ejercicio 2012 y (d) Recaudación o pagos líquidos de ejercicios cerrados. Para el caso que nos ocupa, tomaremos los dos primeros (Tabla 3).



Tabla 3. Ingresos finalistas procedentes de CC.AA para Servicios Sociales y Promoción Social 2012 por tipo de Entidad Local con relación al gasto total (unidad: M€)

[a] Derechos reconocidos del ejercicio corriente; [b] Créditos definitivos del ejercicio corriente; [g] Gasto total funcional 23 Servicios Sociales y promoción social

<i>Tipo de entidad local</i>	Derechos reconoc [a]	%	Créditos definitiv [b]	%	Total gasto 23 [g]	Esfuerzo neto 1 [g]-[a]	Esfuerzo neto 2 [g]-[b]
AYUNTAMIENTOS	670,03	61,5%	777,04	60,8%	3.422,17	2.752,14	2.645,13
CIUDADES AUTÓNOMAS	-	0,0%	-	0,0%	41,07	41,07	41,07
DIPUTAC/ CABILDOS/ CONSELL	369,24	33,9%	444,93	34,8%	1.982,08	1.612,84	1.537,15
MANCOMUNIDADES	15,29	1,4%	17,60	1,4%	89,44	74,15	71,85
AGRUPAC. DE MUNICIPIOS	-	0,0%	-	0,0%	0,63	0,63	0,63
COMARCAS	34,71	3,2%	37,26	2,9%	81,40	46,69	44,14
ÁREAS METROPOLITANAS	-	0,0%	-	0,0%	0,24	0,24	0,24
EELL INFERIORES AL MUNICIPIO	0,17	0,0%	0,24	0,0%	1,52	1,36	1,28
TOTAL	1.089,43	100,0%	1.277,08	100,0%	5.618,56	4.529,12	4.341,48

Fuente de datos: MINHAP. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Datos definitivos de liquidación de presupuestos 2012 por Entidad Local (máximo nivel de desglose disponible en la base de datos de Presupuestos y Liquidaciones. Actualizados a 15-12-2013. Para los ingresos se han considerado los epígrafes 450.02 de transferencias corrientes y 750.02 de transferencias de capital del apartado de ingresos, representando las transferencias de capital tan solo el 2,02 % del total ingresado [b].

Si consideramos la dimensión **Esfuerzo neto 2**, resultaría que del gasto total en servicios sociales que realizan las EELL, **un 22,7% procede de ingresos finalistas de las Comunidades Autónomas, siendo el esfuerzo propio de un 77,3%**. Esta proporción es muy similar tanto para ayuntamientos como para diputaciones, cabildos y consell insulares. La cifra de gasto global mediante esfuerzo propio para las EELL ascendería entonces a **4.341,5 M€** en 2012.

Cabría preguntarse finalmente por los **retornos obtenidos en las EELL por la vía de la aplicación de tasas (partida 311) y copagos en forma de precios públicos (partida 341)**, de los Servicios Sociales prestados por las EELL (Tabla 4).

Tabla 4. Ingresos procedentes de tasas y precios públicos de la actividad Servicios Sociales y Promoción Social en 2012 por tipo de Entidad Local con relación al esfuerzo presupuestario neto (detráida la aportación autonómica) (unidad: M€)

[a] Derechos reconocidos del ejercicio corriente por ingreso de tasas (311) y precios públicos (341) por servicios asistenciales; [b] Créditos definitivos del ejercicio corriente por ingreso de tasas (311) y precios públicos (341) por servicios asistenciales. [c] Esfuerzo neto (gasto 23 descontados ingresos -créditos definitivos- de las CCAA para servicios sociales.

<i>Tipo de entidad local</i>	Derechos reconoc [a]	%	Créditos definitiv [b]	%	Total esfuerzo [c]	Saldo neto [c]-[a]	% recuperac
AYUNTAMIENTOS	160,73	63,6%	156,77	62,8%	2.645,13	2.484,40	6,1%
CIUDADES AUTÓNOMAS	-	0,0%	-	0,0%	41,07	41,07	0,0%
DIPUTAC/ CABILDOS/ CONSELL	76,44	30,2%	75,92	30,4%	1.537,15	1.460,71	5,0%
MANCOMUNIDADES	10,04	4,0%	11,70	4,7%	71,85	61,81	14,0%
AGRUPAC. DE MUNICIPIOS	0,03	0,0%	0,03	0,0%	0,63	0,60	5,2%
COMARCAS	4,04	1,6%	3,90	1,6%	44,14	40,10	9,1%
ÁREAS METROPOLITANAS	1,55	0,6%	1,38	0,6%	0,24	- 1,31	644,7%
EELL INFERIORES AL MUNICIPIO	0,08	0,0%	0,08	0,0%	1,28	1,20	5,9%
TOTAL	252,90	100,0%	249,77	100,0%	4.341,48	4.088,59	5,8%

Fuente de datos: MINHAP. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Datos definitivos de liquidación de presupuestos 2012 por Entidad Local (máximo nivel de desglose disponible en la base de datos de Presupuestos y Liquidaciones. Actualizados a 15-12-2013.



Las Entidades Locales que soportan el grueso del gasto, Ayuntamientos y Diputaciones, recuperan por la vía recaudatoria entre un 6,1 las primeras y un 5% las segundas, para ofrecer un porcentaje de recuperación global del 5,8%.

Esto permite afirmar que, finalmente, el gasto propio de las EELL (después de transferencias finalistas de las CCAA y de los ingresos por recaudación) asciende a **4.089 Millones de euros** en el año 2012.

La pregunta entonces sería **¿cuánto de este gasto se considera inadecuado a partir de la reforma?, es decir, ¿cuál es el gasto referido a las denominadas “competencias impropias”**

No se puede contestar adecuadamente a esta cuestión sin hacer un análisis pormenorizado en cada Comunidad Autónoma ya que las estructuras de los servicios sociales y los acuerdos de financiación de los mismos dependen de cada Ley de Servicios Sociales, pero un análisis grueso (ver Tabla 1) nos llevaría a avanzar que los gastos de servicios referidos a la atención a la dependencia (subconcepto 233) y los de promoción social (subconcepto 232) se podrían ver directamente comprometidos y ambos suman ya la cifra de 2.157 M€ que unida a los créditos no asignados (genéricos 23) que corresponden generalmente a pequeños municipios alcanzarían un total de **2.348,48 M€**.

A esta cantidad habría que añadir la correspondiente a ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes ya que no vendrían obligados a prestar servicios sociales en los términos del artículo 26.c) de la LRSAL y que ascienden a 993,42 M€.

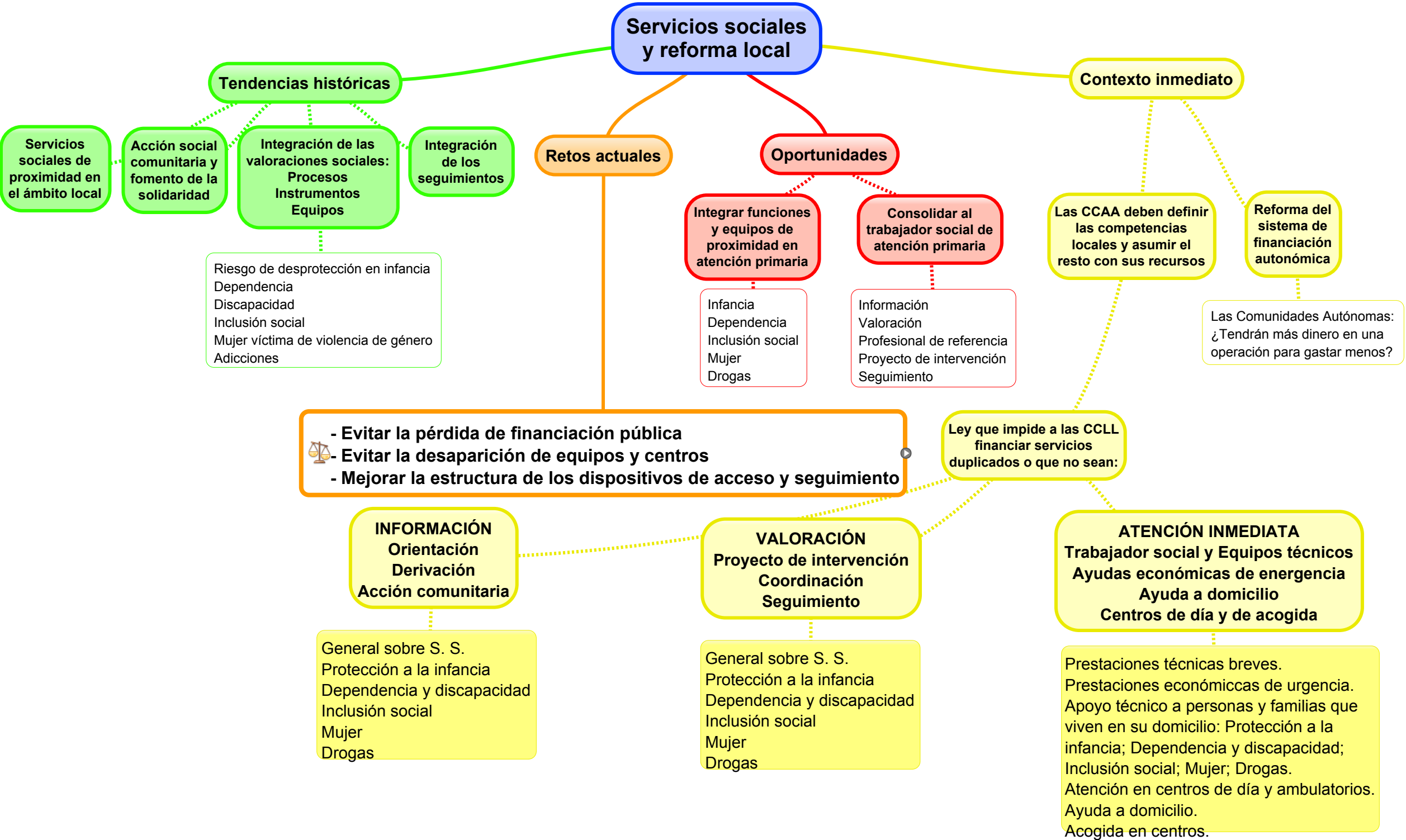
Se abre además la incógnita del gasto realizado por Diputaciones de régimen común, Cabildos y Consell Insulares. Los servicios sociales específicos (residencias y similares) se podrán mantener únicamente si cumplen los requisitos de solvencia financiera y no solapamiento de funciones y los servicios básicos que presten dependerán de delegaciones de competencias. Estos servicios básicos ascenderían a 997,21 M€.

De todo ello cabe establecer dos conclusiones generales:

- El anunciado ahorro de **2.602 M€** por supresión de servicios en las EELL² unido al “ahorro” del traspaso de competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales de **473 M€**, ambos diseñados para obtenerse a 31 de diciembre de 2015, **se refieren mayoritariamente a servicios sociales**.
- **Es imposible llevar a cabo el ahorro que se proponía en el Programa de Reformas de España** si una buena parte de los servicios prestados por las EELL que deben suprimirse por considerarse competencias “impropias” tuvieran que ser prestados directamente por las CC.AA., trasladando así el gasto a otra administración. Considerando el tipo de servicios de los que hablamos, la fragilidad de las personas atendidas por estos servicios y la complejidad administrativa y dispersión de modelos por CC.AA., **los planteamientos de ahorro propuestos en la Reforma son socialmente inaceptables y financieramente imposibles de acometer**.

² Ver INFORME SOBRE LA ACCIÓN EFECTIVA ADOPTADA POR ESPAÑA (1-10-2013) y PLAN PRESUPUESTARIO 2014 DEL REINO DE ESPAÑA (15-10-2013).







La Reforma Local establece como competencia propia de los municipios en materia de servicios sociales la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a situaciones de riesgo o exclusión social”. ¿Qué funciones concretas se derivan de esta competencia? ¿Que prestaciones y servicios han de proveer los municipios para su cumplimiento? ¿Qué estructuras profesionales han de llevarlas a cabo? Para responder a estas acuciantes cuestiones es preciso analizar la legislación sectorial, la práctica institucional, los compromisos y acuerdos que de ella se derivan, así como el consenso científico y profesional. Con estas referencias la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales ofrece este manual, imprescindible para toda persona interesada en el actual proceso de reorganización de los servicios sociales a nivel municipal, desde la rigurosa interpretación de la Ley y sin renunciar a los valores de proximidad que siempre han orientado la práctica de este sector.



ASOCIACIÓN ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES



www.directoressociales.com

directoressociales@hotmail.com



@Ascdiresociales



Asociación Estatal de Directoras y
Gerentes de Servicios Sociales

José Manuel Ramírez Navarro