

## **INFORME SOBRE EL «PROGRAMA EXTRAORDINARIO DE AYUDA EN MATERIA DE NECESIDADES BÁSICAS A LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD OCASIONADA POR EL COVID-19».**

Conforme a lo solicitado por la Presidencia de esta Federación, visto el “Acuerdo de 29 de abril de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a adoptar con carácter urgente y excepcional las medidas oportunas para la creación de un «programa extraordinario de ayuda en materia de necesidades básicas a la población en situación de vulnerabilidad ocasionada por el COVID-19», publicado en el BOJA de 6 de mayo de 2020, y atendiendo al contenido del “borrador de documento técnico base del Programa” elaborado por la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía al que se ha tenido acceso, se hacen las siguientes consideraciones:

El referido Programa, dado a conocer como “Tarjetas Monedero”, surge en el ámbito de excepcionalidad existente por la declaración del Estado de Alarma el pasado 14 de marzo, por la situación de crisis del COVID-19 considerada como pandemia de de relevancia internacional, que está provocando un importante incremento de necesidades “vitales” en colectivos sociales vulnerables, e incluso el aumento de personas y familias que, lamentablemente, viene a engrosar dicho colectivo.

Sin ánimos de realizar un estudio jurídico exhaustivo y en toda su extensión de las implicaciones y efectos que la puesta en marcha de dicho Programa pudiera suponer en relación a diversas cuestiones relativas a la coordinación interadministrativa, protección de datos personales, utilización de recursos públicos, y otros de desigual relevancia, nos centramos en el análisis de la incidencia que tiene en cuanto a la autonomía local y las competencias y facultades reservadas legalmente a la Administración Local, en la ordenación y gestión de las políticas, asuntos y servicios que les son propios.

Como es de sobra conocido, en Andalucía la Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA) configura un Sistema Público

de Servicios Sociales, que integra el conjunto de servicios, recursos y prestaciones que se ofrecen por la Administración autonómica y los Gobiernos Locales andaluces competentes en materia de servicios sociales, de forma directa o indirecta mediante la concertación o contratación de servicios con otras entidades públicas y privadas (art. 24.2 LSSA), siendo un sistema con largo recorrido y experiencia, y por tanto adecuado para afrontar debidamente y con todas las garantías legales que exigen los derechos de la ciudadanía, la gestión de todas las necesidades de atención social que esta precisa, incluidas las que está generando la dura crisis que vivimos.

En este Sistema Público es especialmente destacable el papel que juegan los Servicios Sociales Comunitarios en la gestión de todo tipo de recursos, servicios y prestaciones que se habilitan con cargo al erario público por las distintas Administraciones, y es de sobra conocida la profesionalidad, eficacia y calidad de dicha gestión que se desarrolla por el personal de estos servicios públicos locales, como conocedores cercanos y de primera mano de la realidad, necesidades, y situación personal y familiar de la ciudadanía de cada municipio. Son así, como la propia LSSA los define (art. 27), el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, garantizando la universalidad en el acceso al Sistema, racionalizando la atención a las personas, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad usuarias desde la garantía de la proximidad, que los posiciona para la más efectiva identificación e intervención en situaciones de exclusión social o riesgo de estarlo, el análisis y valoración integral de las demandas, necesidades de atención, problemáticas sociales de la población de referencia, y la atención a situaciones de urgencia o emergencia social.

Todo lo anterior hay que ubicarlo necesariamente en el marco de competencias de las Administraciones Públicas, definido tanto en la Legislación básica de régimen local, concretamente en la determinación que hace la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, que modificó parcialmente la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, que en su art. 2.1 establece: “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de*

competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Y en su art. 7.2 reconoce que “Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.”.

En su art. 25.2 establece que “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 (...) e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.”.

Por su parte, y en nuestro marco jurídico autonómico, el Estatuto de Autonomía de Andalucía regula en su art. 92 las “Competencias propias de los municipios” y establece lo siguiente:

- “1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.
2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: (...)
- c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.”

En su desarrollo, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), ley de mayoría reforzada en cuanto al sistema de jerarquía legal se refiere, regula en su Capítulo II las competencias locales, estableciendo en su art. 6.2 “Las competencias locales que determina la presente ley tienen la consideración de propias y mínimas, y podrán ser ampliadas por las leyes



sectoriales.” Determinando una “Cláusula general de competencia” al prevenir que “Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.”. Y concreta en su art. 9 como competencia propia municipal “3. Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:

- a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.
- b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.
- c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.”

En desarrollo de todo lo expuesto, la LSSA en su Artículo 51 establece: “1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, son competencias propias de las entidades locales de Andalucía en materia de servicios sociales las competencias generales establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las que se determinan Como competencias propias en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y aquellas que así estén definidas por la normativa sectorial, y específicamente las siguientes:

- a) **Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.**  
(...)
- e) Gestionar las prestaciones del Catálogo correspondientes a los servicios sociales Comunitarios.(...)
- g) Elaborar planes de actuación local en materia de servicios sociales, de acuerdo con la planificación estratégica de la Consejería competente en materia de servicios sociales.(...)
- i) Colaborar en las funciones de inspección y control de la Calidad, de acuerdo a la legislación autonómica.(..)
- k) **Coordinar las actuaciones de las entidades con o sin ánimo de lucro que desarrollen servicios sociales en el municipio.**

- l) Coordinar la política municipal de servicios sociales con la desarrollada por otros sistemas de protección social.*
- m) Detectar precozmente las situaciones de riesgo social individuales y comunitarias.*
- n) Cualquier otra que le sea atribuida de acuerdo con la legislación vigente.”*

Conforme a lo expuesto, parece claro que el objeto y contenido del Programa que nos ocupa afecta a competencias locales propias, y por tanto para su elaboración deberían ser consultados los Gobiernos Locales andaluces a fin de consensuar su contenido, extensión y aspectos organizativos, que por afectar a derechos ciudadanos de primer orden y protegidos expresamente por la LSSA, así como por otras normas legales sectoriales, debió ser tramitado como proyecto normativo con sometimiento a consulta del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) para que, aun con carácter excepcional y urgente, hubiera emitido el informe preceptivo que exige el art. 57 de la LAULA, trámite de gran significación jurídico-adjetiva, tanto que ya existen pronunciamientos jurisprudenciales anulatorios de normas aprobadas sin solicitud de dicho Informe.

Esta falta de consulta a la Administración Local va igualmente en contra de los principios rectores de la propia LSSA (art 25), concretamente los de Responsabilidad Pública, Eficiencia Social y Economía, Responsabilidad Social, Accesibilidad Universal, Diseño para todas las personas y Participación.

Dicho lo anterior, y entrando aun someramente en el contenido que se prevé tendrá el programa, en este se dispone un procedimiento de valoración, seguimiento, gestión y control encomendado a organizaciones no gubernamentales y a voluntariado que, sin perjuicio de valorar muy positivamente su labor social colaborativa con las Administraciones competentes, no puede olvidarse que son estas las responsables y garantes de la gestión y ordenación de servicios y recursos públicos. Así, el art 44.2 de la LSSA reserva “a la gestión directa por parte de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus potestades administrativas (Comunidad Autónoma, Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales), según su ámbito de competencias, las prestaciones siguientes:

- a) *Servicios de información, valoración, orientación y asesoramiento tanto en el nivel primario como en el especializado.*
- c) *Ejercicio de las funciones de los profesionales de referencia y el equipo profesional de servicios sociales comunitarios.”*

Entre estas funciones se encuentran, entre otras, las que se realizan desde los Servicios sociales Comunitarios, especialmente a través del Informe Social, documento que sólo puede ser emitido por trabajadores sociales, y no por otro tipo de operadores sociales. Tampoco no puede dejarse de mencionar el art. 4 de la *Ley 4/2018 de Voluntariado de Andalucía* que establece que “*De acuerdo con lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, la realización de actividades de voluntariado tampoco podrá sustituir a las Administraciones públicas en el desarrollo de funciones o en la prestación de servicios públicos a los que están obligadas por ley*”.

Por todo lo expuesto, se considera que la iniciativa de financiación extraordinaria de necesidades derivadas de la crisis sociosanitaria, que se pretende dotar con un presupuesto de 17 millones de euros a través del Programa que nos ocupa, debería reformularse y consensuarse con la representación andaluza de los Gobiernos Locales, considerando fórmulas que se adecuen a la legalidad sectorial vigente, respete las competencias locales y funciones legalmente atribuidas a los servicios sociales comunitarios como vía de entrada al sistema y gestión de sus recursos y prestaciones de atención social. Habría, por tanto, que buscar una fórmula que permitiera destinar la partida presupuestada a una prestación o recurso generalista, a concretar por los profesionales de los servicios sociales comunitarios, una posible opción, a mero modo de ejemplo, pudiera ser la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA), regulada en el *Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre*, como prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, y que ha sido revisada durante el Estado de Alarma a través del *Decreto Ley 6/2020, de 30 de marzo*, y el *Decreto-Ley 10/2020, de 29 de abril*, para adaptarla a las nuevas exigencias de esta crisis, si bien cabrían otras opciones respetuosas con las exigencias jurídicas puestas de manifiesto en párrafos anteriores.



A tal efecto, ha de tenerse en cuenta que todos los recursos, servicios y prestaciones financiados con presupuesto público, creados para atender la presente situación de emergencia social, deben ser puestos a disposición de la Red de Servicios Sociales Comunitarios con dotación expresa a los mismos que les permita asumir la carga administrativa de gestión en la elaboración de los pertinentes Proyectos de intervención individual/familiar que se requieran, siendo aconsejable, dada la compleja situación excepcional existente, la máxima desburocratización posible de los procedimientos administrativos de acceso al recurso a salvo de la previa valoración técnica por profesional de referencia que avale la prescripción del recurso, en el marco de las potestades administrativas.

Es cuanto se tiene que informar, atendiendo a la información y datos disponibles y plazos manejados, y salvo mejor parecer debidamente fundado en derecho.

Sevilla, 7 de mayo de 2020.