

LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

Joan Hernández Pérez

El autor es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y diplomado en Trabajo Social. Ha elaborado un informe sobre la reforma local que pretende operar el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local para el Colegio de Educadoras y Educadores Sociales de la Comunitat Valenciana y otro informe sobre el impacto de esa reforma local en el sistema público de servicios sociales, éste último por encargo del Consejo General de Colegios de Educadoras y Educadores Sociales de España.

Cualquiera que siga la actualidad política habrá intuido, por su título, que este texto trata de la reforma que el partido que sustenta al Gobierno de España pretende operar en el régimen local y sus consecuencias para el actual sistema de servicios sociales. El instrumento para tal modificación es la futura Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración, que, cuando escribo esto a finales de octubre de 2013, se encuentra en trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados.

Vaya por delante que no voy a definir la reforma como ideológica, adjetivo que no me gusta incluir en los análisis jurídicos, como algunas personas me han hecho ver en alguna intervención pública, probablemente porque ellos así la consideren. Evidentemente que esta ley es ideológica, como cualquier norma jurídica que opera como recurso jurídico en el diseño de una política pública. Todas las políticas públicas entrañan decisiones que reflejan una determinada postura ante los asuntos públicos, tanto en el diagnóstico como en las soluciones. Decir que una ley es ideológica es no decir nada, todas lo son y el adjetivo no añade ninguna cualidad al análisis.

El propósito de la reforma del régimen local es trasladar los presupuestos del reformado artículo 135¹ de la Constitución Española y la norma que lo desarrolla, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril a este ámbito. Estas dos normas pretenden limitar el déficit presupuestario de las Administraciones, de manera que se reduzca ostensiblemente la deuda que debe soportar el sector público español. Y

¹ Este artículo fue reformado el 27 de septiembre de 2011.

tal pretensión se inicia por las Administraciones más débiles, dicho sea en términos políticos: las Administraciones Locales.

En cualquier caso, no se trata de la prometida reforma de las Administraciones Locales incluida en el Programa Electoral con el que el Partido Popular concurre a las últimas elecciones generales, sino más bien de una reforma limitada, de contenido eminentemente financiero. Nada se dice de la prometida fusión obligatoria de municipios, por ejemplo. Pero también en ese ámbito financiero su interés es limitado, pues busca incidir en los contenidos presupuestarios pero no en los tributarios, y sólo por la vía del gasto y no del ingreso. Así ni se reforman de modo general las Administraciones Locales en su organización y funcionamiento, ni se aborda de modo integral la financiación local para garantizar su sostenibilidad a medio plazo, ni siquiera se crean nuevos impuestos u otras fuentes de financiación. La reforma pone el punto de mira en dos objetivos: El primero la contracción del gasto por la vía de la reducción de competencias de los Ayuntamientos, y el segundo, aumentar las reglas de control financiero de estas entidades locales.

Me voy a centrar en el primero de los objetivos por la magnitud del impacto en el sistema público de servicios sociales y por el lógico interés de los lectores de estas palabras.

La reforma pretende sacar los servicios sociales de los Ayuntamientos, lo que desde luego modificará sustancialmente el actual sistema de servicios sociales, al menos el que hemos construido y conocido a lo largo de los últimos treinta años. Y el lector se preguntará por el motivo de tamaño cambio, ¿tan mal funciona? ¿tan mal lo hemos hecho?. Estas preguntas debería responderlas el Partido Popular que ha hecho suyas las conclusiones de la Intermunicipal del partido reunida el pasado 18 y 19 de enero en Toyo-Retamar (Almería). Son los representantes del Partido Popular en las Administraciones Locales los que quieren que los Ayuntamientos no presten más que servicios sociales residuales; y de manera correlativa, el Gobierno de España quien quiere desentenderse de las prestaciones más caras y sobre las

que no tiene competencias, de ahí que, según declaraciones del Ministro Montoro, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas se jubile en los Presupuestos Generales del Estado de 2014. Así la Intermunicipal incluía en sus conclusiones la decisión de instar al Gobierno para que los Ayuntamientos no tengan competencias en materia de educación, asistencia sanitaria y servicios sociales. Si las competencias en estas materias son exclusivas de las Comunidades Autónomas, que las paguen ellas, debieron pensar.

En este sentido no quiero dejar pasar la ocasión de señalar que los Ayuntamientos no han utilizado recursos financieros y personales en las políticas de servicios sociales del mismo modo que en otro tipo de iniciativas. No es lo mismo querer tener un polideportivo muy aparente, o una plaza de toros más grande o unas fiestas deslumbrantes que atender a las personas en sus necesidades. Si los Ayuntamientos han invertido en servicios sociales de un modo que a algunos ahora les parece inaceptable, es porque existían las necesidades sociales en la población, porque había personas en situación de exclusión o en riesgo de incluir en la misma. Y lo hacían bajo la premisa, amparada por los artículos 9.2 y 10.1 de la Constitución, de que los poderes públicos deben velar por la integración social de las personas y en la garantía de sus derechos.

Así, la reforma introduce un nuevo texto para el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según en cual, los Ayuntamientos pasarán de ser competentes en *“Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”* a serlo en *“Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. Como puede apreciar cualquiera que esté familiarizado con el sistema de servicios sociales, esta iniciativa cambia radicalmente el modelo, el cual descansa en la prestación de servicios sociales de atención primaria por parte de los municipios, para que a partir de ahora sean prestados, al menos desde el punto de vista formal, por las Comunidades Autónomas.

¿Esta reforma local es suficiente para cambiar el modelo de manera tan contundente? Creo que no, o al menos deben ocurrir algunos acontecimientos previamente, al menos desde el punto de vista jurídico.

Por un lado, creo que la ley de reforma presenta algunos indicios de inconstitucionalidad claros, en tanto que es una ley del Estado que entra a regular con cierto detalle una materia que es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas como son los servicios sociales. Si la competencia es de las Comunidades, serán ellas, en el ejercicio de la misma, la que deban decidir qué Administración presta determinados servicios.

Para el caso que, tras el hipotético recurso o proceso, el Tribunal Constitucional no apreciara esta inconstitucionalidad, la aplicación de la reforma presenta otro problema. Nos encontramos con dos normas regulando la misma materia en sentidos divergentes. Por un lado una ley estatal general, que regula la Administración Local y que excluye a los Ayuntamientos de la prestación de los servicios sociales, y por otro una ley autonómica sectorial (o mejor dicho una ley por cada Comunidad Autónoma), que establece, en la mayoría de los casos, que los Ayuntamientos deben prestar servicios sociales de atención primaria entre otros. Este conflicto de leyes debe resolverse a favor de la ley especial, es decir la ley sectorial (las leyes autonómicas de servicios sociales), frente a la ley general.

Sin embargo, este último reparo de legalidad es de difícil consideración, pues deberían ser los tribunales del orden contencioso-administrativo quienes lo apreciaran en cada caso concreto en que alguna parte planteara un recurso, por lo que será difícil una interpretación preventiva y unitaria.

Ni que decir tiene que la aplicación de la reforma también responderá a criterios políticos. Nos encontramos ante una ley de organización administrativa, con una capacidad de transformar la realidad relativa, pues en una parte importante depende de los acuerdos entre las Comunidades Autónomas, recordémoslo, titulares de

la competencia en servicios sociales, la Diputaciones Provinciales y Comarcas, ambas donde las haya, y los Ayuntamientos, y en última instancia de la actitud y opinión al respecto que mantengan los grandes partidos políticos.

De momento lo que podemos esperar, por lo dicho en público, es la insumisión de las Comunidades Autónomas gobernadas por partidos políticos distintos al Popular, todo un clásico de nuestro sistema político. Esta medida no tiene recorrido jurídico pero sí político, y será difícil reconducir la situación. Dada la actitud del partido gobernante hasta ahora, todo hace pensar que se resolverá, no por el acuerdo, sino por el Tribunal Constitucional tras el correspondiente conflicto de competencias.

También son posibles otras soluciones para que la reforma no desdibuje el actual reparto de competencias en el sistema de servicios sociales. Por ejemplo las Comunidades Autónomas pueden delegar sus competencias, mecanismo previsto en el artículo 27 de la Ley de Bases de Régimen Local, con las correspondientes dotaciones presupuestarias, y de este modo mantener el actual *status quo*. Parece que esta solución es la que se prefigura, de modo más o menos general, para los ayuntamientos de más población (pongamos por caso los mayores de 20.000 habitantes, que son, según los últimos datos oficiales, 399 de los 8.116 municipios, y suman 32.252.539 habitantes, el 68,32% de la población), aunque la medida podría limitarse a otros.

Sin embargo, hemos de tener claro que con una voluntad decidida de aplicar los criterios de la reforma esta puede implantarse sin mayores problemas. Solo es necesaria la modificación de las leyes autonómicas de servicios sociales, de modo que se ajuste el reparto competencial allí diseñado al previsto por la reforma local, para que no se produzca el conflicto de leyes del que hemos hablado. No hay duda que los gobiernos autonómicos del Partido Popular tomarían esta medida si se les indica desde la dirección nacional del partido. Recuérdese que el objetivo de sacar los servicios sociales de los

ayuntamientos nace, con más o menos inducción o inspiración de los cuadros del partido, de sus bases municipales.

En fin, ¿y si no progresaran los reparos de constitucionalidad o legalidad indicados anteriormente? ¿Cómo afectaría la reforma de aplicarse en los términos que se recogen en la nueva redacción de la Ley de Régimen Local? Pues los ayuntamientos sólo desempeñarían dos funciones en el sistema de servicios sociales: 1) informar a las Comunidades Autónomas de las necesidades sociales de sus municipios y 2) la atención inmediata a las situaciones de necesidad extrema. Por lo tanto, podemos olvidarnos de que los Ayuntamientos, como competencia propia, ejerzan ninguna que tenga que ver con prevención, tratamiento, seguimiento, inserción, reinserción, planificación, participación social, intervención social, acompañamiento, sensibilización, coordinación de la iniciativa social, o promoción, términos que hemos incorporado a nuestro quehacer cotidiano, y los que, por lo que parece, tendremos que ir abandonando si nadie lo remedia.

De entrada, solo del texto de la Ley de reforma no debería deducirse una modificación importante del nivel de atención a los ciudadanos o la calidad de los servicios ofrecidos, ya que solo se trata de que las competencias las asuma otra Administración Pública. Pero mucho me temo, en el actual contexto económico y presupuestario, y por los recursos empleados por este Gobierno en sus políticas públicas, que la reforma local se aproveche para hacer un ajuste a la baja, de modo que se entierre para siempre cualquier idea de universalidad en el sistema y que se retorne a la atención para la supervivencia de los menos favorecidos.

Como conclusión, merece la pena reflexionar sobre el origen de esta reforma. Creo que tras el eslogan que ha popularizado el Gobierno, y el partido que le apoya, *“no hay mejor política social que una política económica que cree empleo”* se esconde la idea que las personas en situación de exclusión no pueden esperar del sistema político y social otra cosa que caridad, o que les atiendan las entidades privadas. Me

parece que una parte de la sociedad española y de su clase política, ha dado por agotado el actual modelo de servicios sociales, de modo que dan por inalcanzable el objetivo de la inserción social de las personas excluidas y ha optado por mantener políticas públicas cuyo único objetivo sea garantizar los mínimos para la subsistencia de los inevitables e irrecuperables, y nada más. De este modo el esfuerzo se limita a lo imprescindible para mantener una mínima cohesión social que no haga fracasar cualquier proyecto colectivo. Y en estas políticas públicas el papel de la Administraciones Públicas es subsidiario de la iniciativa privada, de modo que solo podamos esperar de las primeras que financien a las segundas por la vía de la subvención, o bien que fomenten la caridad mediante el mecenazgo o simplemente la solidaridad o beneficencia, llámesele como se quiera.

Con el triunfo de esta posición se esfumaría el proyecto constitucional diseñado por los artículos 9.2 y 10.1 de la Constitución, por el que el orden político y la paz social debe fundarse en la dignidad de las personas, sus derechos inherentes y el libre desarrollo de su personalidad, de modo que se garantice su integración y participación social.