

Posibilidades para la reordenación de los servicios sociales para inclusión en Gipuzkoa



Abril 2019



1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

1.1. Objetivos del informe

La Ley 12/2008 de Servicios Sociales y el Decreto 185/2015 de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales establecen, entre otros elementos, los servicios y prestaciones a los que la ciudadanía tiene derecho en caso de necesidad y atribuye tanto a las administraciones locales como a las administraciones forales una serie de competencias en cuanto a la prestación de estos servicios, asignando en líneas generales los servicios de atención primaria a los ayuntamientos y los de atención secundaria o especializada a las Diputaciones. Además, el Mapa de Servicios Sociales establece una determinada ordenación para los Servicios Sociales (que se articulan en sectores, comarcas, áreas y zonas básicas) y recomienda, para cada servicio o prestación, unas coberturas mínimas y un despliegue determinado en esos ámbitos geográficos.

Casi cuatro años después de aprobarse el Decreto 185/2015 de Cartera y diez años después de aprobarse la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, se han puesto de manifiesto –especialmente en el ámbito de los servicios sociales para la inclusión social– algunas dificultades importantes para el desarrollo de la red de recursos, pese a los avances realizados en cuanto a la elaboración de los sucesivos mapas territoriales de Servicios Sociales, la planificación intermunicipal en la mayor parte de las comarcas y áreas de Servicios Sociales de los correspondientes mapas y el desarrollo del Plan Elkarrekin, para la adaptación de los servicios sociales de atención secundaria al modelo de atención planteado en el Decreto de Cartera. Pese a tales avances, el desarrollo de los servicios sociales en el ámbito de la inclusión presenta todavía diversos problemas, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Dificultades para el despliegue en todas las comarcas de la red de servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la inclusión y desigualdades intermunicipales en la dotación de recursos;
- Dificultades de coordinación entre los servicios de atención primaria y los de atención secundaria;
- Dificultades para determinar los límites entre (o las funciones de) la atención primaria y secundaria;
- Dificultades de coordinación entre los servicios sociales de atención primaria y otros sistemas de bienestar social, como los de empleo, vivienda, salud o garantía de ingresos;
- Ausencia de un modelo común de intervención y diferencias importantes en la definición de los recursos, allí donde se han creado o existen, en lo que se refiere a las condiciones de acceso, normas de funcionamiento, características físicas, prestaciones ofrecidas, etc.
- Ausencia de fórmulas estables de co-gestión, co-ubicación o co-financiación de los recursos de atención primaria y secundaria, y dificultades para garantizar la continuidad de atención y el desarrollo de protocolos de derivación entre niveles de atención.

Dadas las dificultades señaladas, **el objetivo de este informe es el de facilitar la reflexión y la toma de decisiones en relación a una eventual reordenación de los Servicios Sociales para la inclusión social en Gipuzkoa**, de cara a una mejor articulación interinstitucional de estos servicios –en el marco de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, y sin

necesidad de modificar el actual marco normativo– mediante alternativas tales como la prestación conjunta de los servicios sociales de atención primaria y secundaria y/o la prestación de los servicios sociales para la inclusión de atención primaria por parte de una o varias entidades supramunicipales. Más concretamente, el objetivo final de este proceso de reflexión sería el de elaborar una propuesta interinstitucional que defina:

- Principios y criterios básicos para una eventual reordenación de los servicios sociales para la inclusión.
- Servicios y funciones que cabría prestar o desarrollar de forma conjunta.
- Fases de desarrollo, teniendo en cuenta la posibilidad de un proceso paulatino o gradual de asunción de funciones conjuntas.
- Administraciones que podrían asociarse para la prestación de estos servicios y, en lo que se refiere a los municipios, el tratamiento específico que puedan requerir determinadas localidades, dado el desarrollo actual de su mapa de recursos, como por ejemplo Donostia – San Sebastián.
- Fórmulas jurídicas más adecuada para la prestación de estos servicios y para la articulación de esa posible prestación conjunta;
- Funciones, estructura y recursos necesarios de la(s) entidad(es) responsable(s) de la prestación de estos servicios;
- Aspectos relacionados con la financiación y la gobernanza de la(s) entidad(es) responsable(s) de la prestación de estos servicios;

Dado el momento en el que se plantea este proceso –en la fase final de la legislatura tanto para la administración local como para la administración foral–, **el objetivo de este informe es el de presentar las opciones que se consideran más viables, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista de la articulación del sistema de Servicios Sociales, para facilitar la posterior reflexión interinstitucional.** Con ese fin, se ha procurado identificar por una parte las opciones jurídicas disponibles para una mejor articulación de los servicios sociales para la inclusión y, por otra parte, valorar sus implicaciones desde diferentes puntos de vista. El objetivo del informe no es por tanto el de plantear en este momento propuestas o recomendaciones concretas, sino el de posibilitar la toma de decisiones, en su caso, por parte de las administraciones, disponiendo de la información necesaria.

Por otra parte, este proceso se plantea de forma complementaria a la planificación que se viene desarrollando en las diversas comarcas (mapas comarcales) y a los trabajos de regulación (decreto de acceso a los centros y servicios de atención secundaria en el ámbito de la exclusión) que ya ha puesto en marcha la propia Diputación Foral.

1.2. Metodología y estructura del informe

El informe realizado se estructura en tres partes, claramente diferenciadas:

- Tras este capítulo introductorio, para contextualizar el análisis, el segundo capítulo recoge un breve diagnóstico de la situación, a partir básicamente del diagnóstico presentado a la Mesa Interinstitucional de Servicios Sociales sobre el despliegue de los centros de atención primaria en el ámbito de la exclusión de cara a la realización del Mapa de Servicios Sociales

de Gipuzkoa, y de algunas reflexiones realizadas previamente sobre la situación de los servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa.

- La segunda parte recoge un resumen de un informe jurídico más amplio, solicitado al letrado José Antonio Landaberea, en relación a las opciones jurídicas existentes para la reordenación de los servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la inclusión social. Se analizan en ese sentido las opciones que, de todas las posibles, se han considerados más viables u oportunas –básicamente, la transferencia de competencias, la delegación del ejercicio de competencias y la encomienda de gestión– y los organismos a los que se podrían encomendar o delegar algunas de las competencias municipales en materia de inclusión social: la propia Diputación Foral, un organismo autónomo foral o un consorcio interadministrativo o mixto, creado *ex novo* con este objetivo. También se valora, con menor detalle en la medida en que no constituye el objetivo prioritario de este informe, la posibilidad de encomendar la gestión de los servicios analizados y/o de delegar el ejercicio de esas competencias a mancomunidades exclusivamente integradas por ayuntamientos.

Una vez presentadas las principales opciones, se valoran las posibilidades que ofrecen, desde el punto de vista jurídico, en relación a diferentes cuestiones que se consideran relevantes (exigibilidad del derecho subjetivo, contratación y subrogación del personal, acuerdos de compensación económica, etc.).

- A partir de ese análisis jurídico, en el siguiente capítulo se plantea un análisis de las implicaciones que diferentes escenarios tendrían desde la óptica de la intervención social y de la articulación del sistema de servicios sociales en el Territorio. Para ello, se han planteado cuatro opciones o escenarios diferentes, y se han recogido tanto los argumentos a favor como los argumentos en contra de cada uno de ellos. La valoración de las ventajas y desventajas de cada escenario se ha realizado a partir de una serie de entrevistas mantenidas con personal técnico de los ayuntamientos, de la Diputación Foral, de EUDEL y de algunas entidades sin fin de lucro que trabajan en Gipuzkoa. Con ese fin, se ha analizado con estas personas cada uno de estos escenarios y se han identificado las ventajas y desventajas que se atribuyen a cada modelo (en la medida en que es posible atribuir ventajas o desventajas, como después se señala, a unas alternativas jurídicas, técnicas u organizativas todavía muy poco definidas) en relación a los aspectos que se han considerado relevantes.
- El quinto y último capítulo plantea algunas conclusiones tanto en relación a las posibilidades jurídicas existentes como en relación a la valoración realizada por los agentes consultados.

2. DIAGNOSTICO Y CONTEXTUALIZACION INICIAL

2.1. Diagnóstico inicial: dificultades para la prestación de servicios sociales para la inclusión social en Gipuzkoa

Pese a la situación razonablemente positiva del Territorio Histórico de Gipuzkoa desde el punto de vista de la extensión de las situaciones de pobreza y exclusión social, y desde el punto de vista del despliegue de la red de recursos, el funcionamiento de la red de servicios sociales para la inclusión presentaba al inicio de la presente legislatura una serie de deficiencias y dificultades que hacían necesario su impulso y reordenación (Larrión, B. et al., 2018). En efecto, la necesidad de desarrollar el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, de implantar el Instrumento Técnico de Valoración de la Exclusión recogido en el Decreto 385/2013, de actualizar la normativa foral existente (Decreto Foral 5/2014) y de aplicar el Decreto 185/2015 de Cartera de Servicios Sociales puso de manifiesto –en los tres Territorios de la CAPV– una serie de obstáculos que dificultaban de forma específica el desarrollo de los servicios y centros para la inclusión social.

En el caso de Gipuzkoa, ante la constatación de esas dificultades, en la legislatura anterior se llevó a cabo un proceso para mejorar en la definición de herramientas para la intervención en inclusión social junto a las entidades gestoras de servicios de atención secundaria de responsabilidad foral (DFG, 2014). Se realizó también un amplio análisis sobre la reordenación de los servicios sociales para la inclusión social, en el que se ponían de manifiesto tanto las fortalezas como las debilidades del modelo entonces vigente y se planteaban algunas recomendaciones concretas (SIIS, 2015). Entre las fortalezas del modelo, la evaluación realizada ponía de manifiesto las siguientes:

- Una red sólida de servicios de atención directa y prestaciones económicas y sociales, que permite atender a la mayor parte de la demanda y evitar situaciones extremas de pobreza, exclusión y desprotección.
- Una apuesta política e institucional sólida por el mantenimiento de una red de servicios y prestaciones contra la exclusión, aún en un momento de restricciones presupuestarias.
- Un consenso social amplio para el mantenimiento de los servicios sociales para la inclusión.
- Un marco normativo avanzado que, si bien no se ha desarrollado aún de forma plena, marca con claridad las líneas de avance para los próximos años.
- Una red de entidades sin ánimo de lucro sólida y técnicamente competente, que promueve y gestiona numerosos recursos, y que juega además un papel importante en lo que se refiere a la defensa de los derechos de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- La creciente asunción por parte de todos los agentes de modelos, paradigmas o buenas prácticas desarrolladas con éxito en otros países de nuestro entorno, y la disposición de todos los agentes implicados a su experimentación y aplicación en nuestro país.

- Un proceso de articulación y ordenación creciente de la red de recursos forales para la inserción.

Entre las debilidades, junto al escaso desarrollo de determinados programas y recursos, se señalaba básicamente a la carencia de un modelo común y compartido de intervención (e incluso de comprensión de la exclusión social), y, sobre todo, su débil articulación como sistema. Más concretamente, las dificultades a las que se hacía referencia son las siguientes:

- Falta de liderazgo para la articulación del sistema.
- Dificultades en la delimitación de funciones entre la atención primaria (de responsabilidad municipal) y la secundaria (de responsabilidad foral).
- Ausencia de fórmulas estables de coordinación y cogestión.
- Desequilibrios en cuanto al despliegue territorial de los recursos.
- Necesidad de aplicar los nuevos paradigmas que se vienen desarrollando en el ámbito de la intervención social.
- Restricciones económicas y suficiencia financiera.
- Necesidades en materia de evaluación, indicadores de calidad y gestión del conocimiento.

En ese mismo sentido, diversos trabajos han venido poniendo de manifiesto las dificultades específicas que existen para la coordinación entre los sistemas de atención primaria y secundaria, y para el desarrollo de los servicios y centros de atención primaria, particularmente en el caso de los servicios para la inclusión social (Ararteko, 2016; SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2015; Fantova, 2017).

El análisis de la red de recursos para la inclusión realizado por el SIIS en 2015 señalaba que “los Ayuntamientos se encuentran objetivamente en una situación de inferioridad de condiciones: son quienes reciben de forma directa las demandas de la ciudadanía y a quienes se reclama que den respuesta a las necesidades que otras administraciones no cubren (al margen de que sean de su competencia o no); carecen de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de sus competencias, y tienen una débil representación en los foros en los que se adoptan las decisiones técnicas y políticas que les afectan”. Todo ello se traducía en:

- Municipios e incluso comarcas que carecen, en la práctica, de recursos de atención a las personas en situación de exclusión social –más allá de los servicios sociales de base, las prestaciones económicas comunes (como las ayudas de emergencia social o la ayuda de garantía de ingresos) o, en todo caso, algunos recursos orientados a otros colectivos (como las personas mayores autónomas)– en los que dar respuesta a personas que presentan problemas de exclusión severa o grave.
- Recursos prestados y financiados por entidades que no son competentes en la materia y a quienes no corresponde la prestación de ese tipo de recurso, a la luz al menos de la nueva distribución de funciones.
- Recursos que no son prestados por ninguna institución, o que son prestados en muy escasa medida por la administración competente.

- Una sensación relativamente generalizada de conflicto e incomunicación interinstitucional, y problemas evidentes de coordinación entre instituciones diferentes, que dificultan tanto la calidad como la continuidad de la atención.

Junto a los desequilibrios en el despliegue territorial de los recursos y las restricciones económicas, el informe señalado también apuntaba a otras cuestiones relacionadas con la atención primaria, y, en general, con la articulación interna del sistema y su falta de integración vertical. Entre ellas destacan, como ya se ha señalado antes, las dificultades en la delimitación de funciones entre la atención primaria y la secundaria¹ y la ausencia de fórmulas de cogestión de los recursos de atención primaria y secundaria. A partir de esa necesidad, se planteaba la necesidad de impulsar la creación de mancomunidades o consorcios interadministrativos para la prestación de servicios, la realización de encomiendas de gestión y, en general, la aplicación de mecanismos de co-gestión, co-ubicación y co-financiación de centros de primaria y secundaria².

Los problemas de coordinación interinstitucional y de falta de integración vertical, se traducen en dificultades concretas en lo que se refiere al diseño de los itinerarios de inclusión y la continuidad de la atención. Hay que recordar en ese sentido que se han desarrollado hasta la fecha en muy escasa medida los protocolos de derivación entre los niveles de atención primaria y secundaria que establece el artículo 34 de la Cartera de Servicios Sociales. De acuerdo a ese artículo, “con el fin de garantizar la continuidad de la atención, el Gobierno Vasco, en el ejercicio de sus competencias de coordinación con las demás administraciones públicas vascas, y con la colaboración e informe favorable del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales, diseñará protocolos de derivación para aquellos supuestos en que los cambios en la situación y necesidades de atención requieran el traslado de un nivel a otro”.

Recordaremos, por último, que el artículo 13 del decreto de Cartera, que trata sobre “flexibilización de los requisitos de acceso y permanencia en los servicios”, establece que:

- Las administraciones públicas vascas, por sí mismas o mediante acuerdos entre sí, podrán flexibilizar los requisitos de acceso y permanencia en los servicios, estableciendo en dichos acuerdos, si se alcanzan, la oportuna compensación económica a favor de la administración titular del servicio cuyas condiciones se han flexibilizado.
- Dichas fórmulas de flexibilización: a) se orientarán siempre a facilitar el continuo de atención y el uso de las alternativas de atención más integradas en el medio comunitario y, por tanto, una atención más personalizada, integral y próxima; b) se podrán adoptar

¹ Para solucionar esas dificultades deberían alcanzarse, se indicaba en aquel trabajo, acuerdos concretos entre los dos niveles institucionales que definan con claridad y de forma consensuada las diferencias y funciones distintivas de cada tipo de centro, de forma que quede claro por qué y para qué ofrecen servicios diferentes, a partir de una lectura flexible del Decreto de Cartera. En el caso de que se llegue a la conclusión de que, en la práctica, las diferencias entre distintos servicios no justifican la existencia de dos tipos de centros gestionados por dos administraciones diferentes, podría recurrirse a fórmulas de gestión mixta o compartida, que diluyan los inconvenientes derivados de la existencia de centros no suficientemente diferenciados y gestionados por administraciones distintas. El objetivo debería ser, por tanto, evitar tanto las duplicidades como los huecos: cada servicio (definido en función de una serie de criterios en cuanto a exigencia, intensidad, duración, objetivo y personas destinatarias) debe ser prestado por una sola administración, y ningún tipo de servicio debe dejar de ser prestado, estableciéndose si es necesario fórmulas de gestión compartida que hagan posible ese reparto, en el marco de un pacto o acuerdo entre todas las partes implicadas.

² De acuerdo al informe, “si bien la co-financiación de un servicio determinado por parte de más de una administración ha sido una práctica habitual en los servicios sociales guipuzcoanos, se han desarrollado en escasa medida otras fórmulas basadas en la co-gestión, co-ubicación o co-financiación de servicios correspondientes a diferentes niveles competenciales en un mismo centro. Ello permitiría, por ejemplo, prestar en un mismo centro y con un mismo equipo –estableciendo si se considera necesario módulos diferenciados– algunos de los servicios cuya delimitación resulta menos clara. Articulados mediante convenios a varias bandas o mediante otras fórmulas administrativas, como el consorcio, y a partir de la definición consensuada de las cargas financieras correspondientes a cada nivel institucional, esta opción permitiría el desarrollo de diversos centros de nivel supramunicipal, compartiendo de forma equilibrada su gestión o financiación, y evitando establecer diferencias artificiales entre sus potenciales usuarios”.

siempre que resulten idóneas para responder a las necesidades y, en lo posible, a las preferencias de la persona atendida, requiriendo su adopción tanto la prescripción técnica como la conformidad de la persona atendida.

Los análisis realizados también hacían referencia a la cuestión de la “doble llave”, es decir, la ausencia de mecanismos conjuntos de asignación de recursos, o, más bien, la facultad que cada nivel administrativo (particularmente el secundario) tiene para aplicar los criterios de acceso a los recursos de forma unilateral³. Para evitar esos problemas, y sin necesidad de modificar el marco normativo vigente, se podrían articular procedimientos que permitan tener en cuenta en la mayor medida posible la opinión de las personas que ejercen las funciones de responsable de caso, así como mejorar la transmisión de la información y la coordinación tanto cuando una persona pasa de la atención primaria a la secundaria como cuando retorna a la atención primaria.

El diagnóstico, algo más actualizado, de Fantova (2017) avanza en esa misma línea. A su juicio, “hoy por hoy, parecemos estar lejos de un escenario deseable y contamos más bien con un conjunto no del todo coherente y articulado de servicios, de carácter más bien tardíamente reactivo y más bien paliativo, por los que determinadas personas en situación de exclusión social van aprendiendo (a veces perversamente) a circular de manera frecuentemente desordenada, reiterativa e ineficiente (...). La agenda, por tanto, parece clara y urgente en este momento: incrementar la potencia y versatilidad de los servicios sociales de proximidad, posiblemente mediante el enriquecimiento de las características y potencialidad de los servicios sociales de atención primaria con recursos y capacidades procedentes de servicios sociales de atención secundaria (no sólo, desde luego, de los destinados a personas en situación de exclusión social); y evaluar su eficacia y eficiencia para abordar las situaciones de forma cada vez más preventiva y comunitaria y, consiguientemente, para disminuir el uso de los servicios de atención secundaria. Las experiencias de utilización del mismo equipamiento por parte de servicios sociales de atención primaria y secundaria analizadas por Iribar (2017) representan un punto de partida”.

Para terminar con este breve repaso de la literatura publicada en los últimos años en relación a las relaciones entre la atención primaria y secundaria en el ámbito de la inclusión, cabe citar los argumentos de Joan Uribe, profesor de la Universidad de Barcelona y director del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

Para Uribe (en prensa), “la división entre servicios sociales básicos y especializados (...) parece haber perdido el sentido que hubiera podido tener en el pasado (...). Deben construirse espacios de intersección entre lo que hoy asumen, con fronteras cerradas, los sistemas de primaria y secundaria. Pero eso no basta: no se trata en ningún caso de crear una tercera estructura “intermedia” entre una y otra, sino de entender que la complejidad es potencialmente transversal a toda situación de exclusión social. Que, por tanto, las diferencias de respuesta entre básico y especializado deben difuminarse y los circuitos, protocolos y normativa de aplicación en base a cada caso flexibilizarse. Abandonar la definición del funcionamiento de los sistemas desde la caracterización de los recursos, centros y dispositivos disponibles, para pasar a hacerlo a partir de los circuitos e itinerarios personales necesarios para dar respuesta a las situaciones individuales en orden a la recuperación y mantenimiento de la interacción. El cambio es, por tanto, de modelo. E implica un cambio profundo; posiblemente, el mayor desde los años 1990”.

³ El Decreto de Cartera atribuye a la administración competente para la prestación del servicio la facultad de resolver las solicitudes de acceso. Asimismo, el Decreto de Cartera establece que “según lo previsto en el artículo 19.4, letra a, y 30.2 de la Ley de Servicios Sociales, las decisiones de otras administraciones públicas cuya intervención se ha solicitado –y, en particular, las de las y los profesionales responsables de la valoración y/o diagnóstico especializado–, emitidas a través de los órganos administrativos que correspondan, tendrán carácter vinculante para la o el profesional referente (responsable del caso) cuando determinen la concesión o denegación del acceso a una prestación o servicio que de ellos dependa” (art. 18.1).

La reflexión de Uribe se relaciona estrechamente con los aspectos que se abordan en este informe. En efecto, a su juicio, la atención centrada en la persona y la orientación del abordaje de la exclusión social a través de la interacción implica por definición un cambio de las carteras de servicios, potenciando los equipamientos de pocas plazas residenciales y de marcada orientación a un funcionamiento potenciador de la autonomía, los recursos y servicios vinculados al domicilio de la persona: enfoques orientados a potenciar la agencia de las personas y su integración en dinámicas de acompañamiento comunitario.

Para ello, añade Uribe, “los circuitos y la reglamentación relativa al funcionamiento y requisitos de los servicios, recursos y prestaciones sociales deben reformularse a partir de la ya urgente necesidad de acompañar los cambios de situación de las personas, en lugar de enfocarse en gran medida, y por encima de las personas, en el funcionamiento y la gestión de los dispositivos y recursos que se les proporciona a estas. Redimensionar los servicios sociales desde lo aquí propuesto tiene en los Consorcios un contexto natural en el que implementar y asentar este encaje, que va más allá de superar la dicotomía entre las dos visiones del acompañamiento social, el básico y el especializado: también les permite actuar como encaje de marcos legales y normativos distintos –los municipales y los autonómicos–; marcos y objetivos distintos –prestar servicios a vecinos de un municipio, o hacerlo a los ciudadanos de una comunidad autónoma–”.

2.2. Desarrollo de los servicios y centros de atención primaria para la inclusión social en las comarcas de Gipuzkoa

Durante los últimos cuatro años la mayor parte de los municipios de Gipuzkoa han procedido a planificar –por sí solos o de forma conjunta– el despliegue de su red de recursos en el ámbito de la inclusión social, con el fin de adaptarse a lo establecido en el Decreto de Cartera y en la Ley de Servicios Sociales. En el marco de esos procesos de planificación se han creado algunos nuevos recursos de atención primaria –por citar un ejemplo, los centros de acogida nocturna y de atención diurna de Irún–, se han adoptado algunos acuerdos para la definición y el uso compartido de diversos equipamientos, y se han elaborado diversos documentos con propuestas de articulación de la red de servicios en cada comarca (por citar algunos ejemplos, se han desarrollado labores conjuntas de planificación de la red de recursos en las comarcas y áreas de Debagoiena, Tolosaldea, Debarrena, Urola Garaia, Beterri-Buruntza, Urola Kosta, así como en Donostia y en la comarca del Bidasoa).

Más allá de los avances que se han realizado en términos de planificación de los recursos, puede decirse que el desarrollo de la red de es todavía insuficiente y que los avances que se han producido en materia de planificación no se han traducido aún en la creación de nuevos centros o en la adecuación de la cobertura existente en las diferentes comarcas a lo recomendado por el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV.

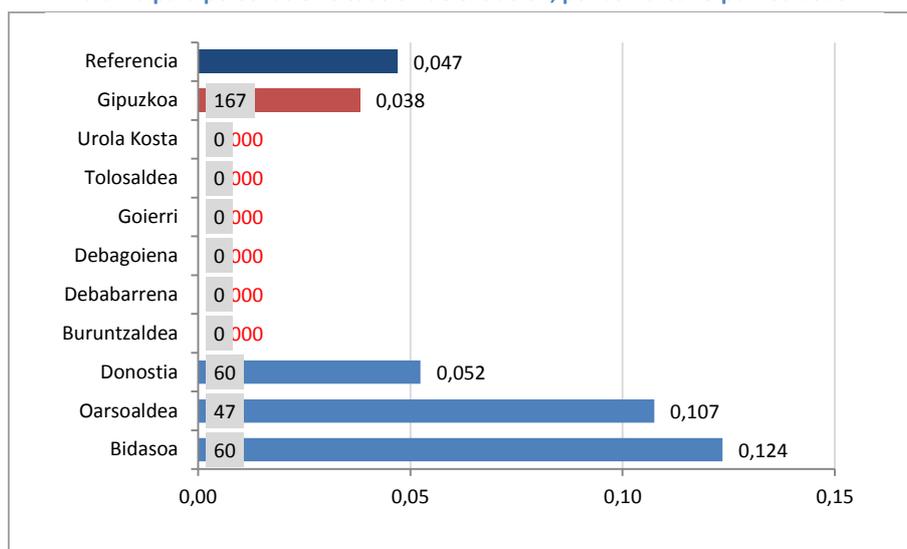
Se resumen a continuación los datos recogidos en 2018 para la realización del diagnóstico preliminar para el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, con datos relativos a 2018, en relación a la dotación y el despliegue territorial de los equipamientos de atención primaria orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión, y su adecuación al Mapa de Servicios Sociales de la CAPV.

2.2.1. Servicios de atención diurna (1.7)

El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece una cobertura de 0,047 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años para los servicios de atención diurna dirigidos a personas en situación de exclusión. Asimismo, el ámbito territorial establecido para el despliegue de estos centros es la comarca.

De acuerdo a los datos disponibles, la situación de Gipuzkoa en el año 2018 está lejos de la cobertura propuesta por el Mapa autonómico. En 2018, la cobertura resultante para el conjunto del territorio es de 0,038%, frente a la cobertura propuesta para 2017 de 0,047%. Desde la perspectiva de su despliegue territorial, solo las comarcas de Bidasoa, Oarsoaldea y Donostia se sitúan por encima de la cobertura propuesta, mientras que el resto de las comarcas seguirían careciendo en 2018 de este tipo de servicios.

Gráfico 1. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18-64 años) de servicios de atención diurna para personas en situación de exclusión, por comarca. Gipuzkoa 2018



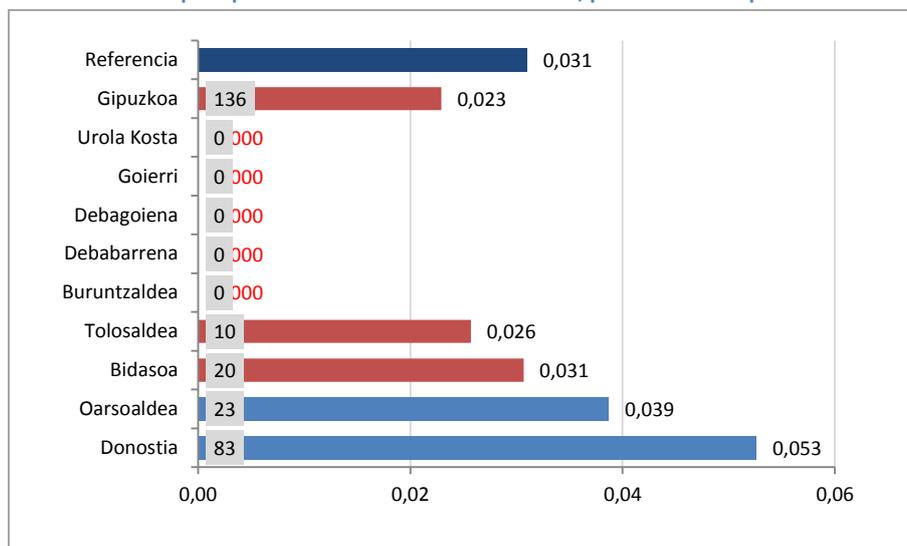
Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo.

Además de los centros de día para personas en situación de exclusión social, el Mapa de Servicios Sociales establece una cobertura adicional de 0,005 plazas por cada 100 personas de 18 o más años en comedores sociales. Esta cobertura, equivale en 2017, a 30 plazas. Estas 30 plazas coincidirían actualmente con el único comedor social de responsabilidad pública y gestión indirecta existente en el territorio, ubicado en el municipio de Irún.

2.2.2. Servicios de acogida nocturna (1.8)

En lo que respecta a los servicios de acogida nocturna para personas en situación de exclusión, el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece una cobertura de 0,031 plazas por cada 100 personas de 18 y más años. El Mapa dispone asimismo, que el ámbito territorial idóneo para el despliegue de estos servicios es la comarca.

Gráfico 2. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18 y más años) de servicios de acogida nocturna para personas en situación de exclusión, por comarca. Gipuzkoa 2018



Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo (2017).

Tal y como se desprende de la información recogida para el año 2018⁴, la cobertura existente para el conjunto del territorio (0,020%) se sitúa claramente por debajo de la cobertura objetivo para 2017 (0,031%). En este caso, las únicas comarcas que superan el objetivo son Donostia y Oarsoaldea, con unas coberturas de 0,053 y 0,039 plazas por cada 100 personas de 18 y más años, respectivamente.

2.2.3. Piso de acogida para la atención de situaciones de urgencia social (1.9.1.1)

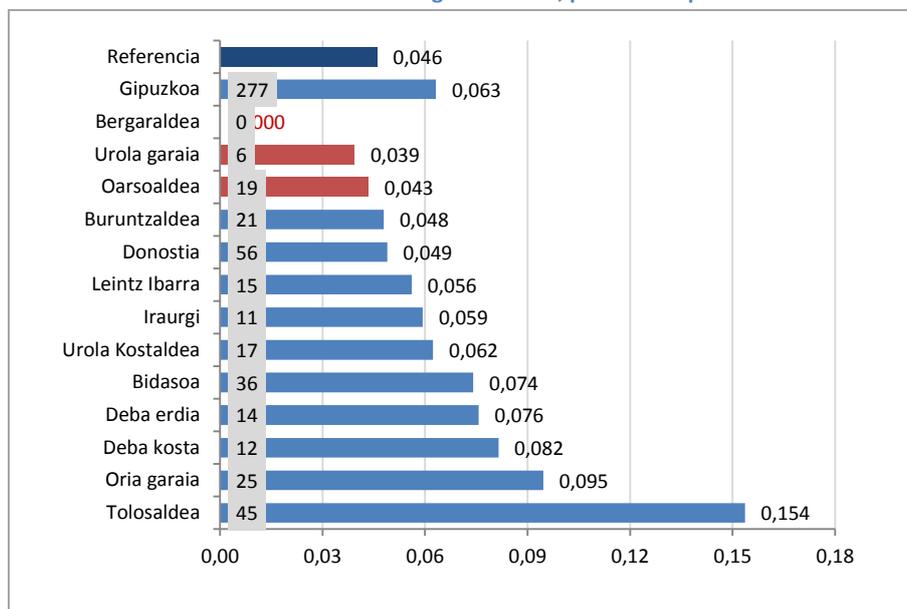
El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV no establece directamente un objetivo para este servicio. En su lugar, determina una cobertura agregada del 0,066% para los servicios 1.9.1.1 y 1.9.25, si bien al mismo tiempo establece que con las viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión debe alcanzarse una cobertura de 0,020 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. De manera indirecta, por tanto, la cobertura para los pisos de acogida de urgencia social quedaría determinada en 0,046%. Al margen de la cobertura prevista para Gipuzkoa, el Mapa determina que ámbito territorial idóneo para este tipo de centro sea el área.

De acuerdo con la información proporcionada por los municipios guipuzcoanos, en 2018 la cobertura de Gipuzkoa en su conjunto (0,063%) supera la propuesta para 2017 (0,046%). También superan esta cobertura diez de las trece áreas, mientras que Bergaraldea, Urola Garaia y, en menor medida, Oarsoaldea quedaría aún por debajo de la misma.

⁴ Entre las 116 plazas computadas en Gipuzkoa, no se han incluido 15 plazas correspondientes a un centro ubicado en Zarautz que, pese a haber estado abierto durante el invierno de 2017/2018, ha sido cerrado definitivamente.

⁵ Se trata de la vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión, que se analiza más adelante.

Gráfico 3. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18-64 años) de pisos de acogida para la atención de situaciones de urgencia social, por área. Gipuzkoa 2018



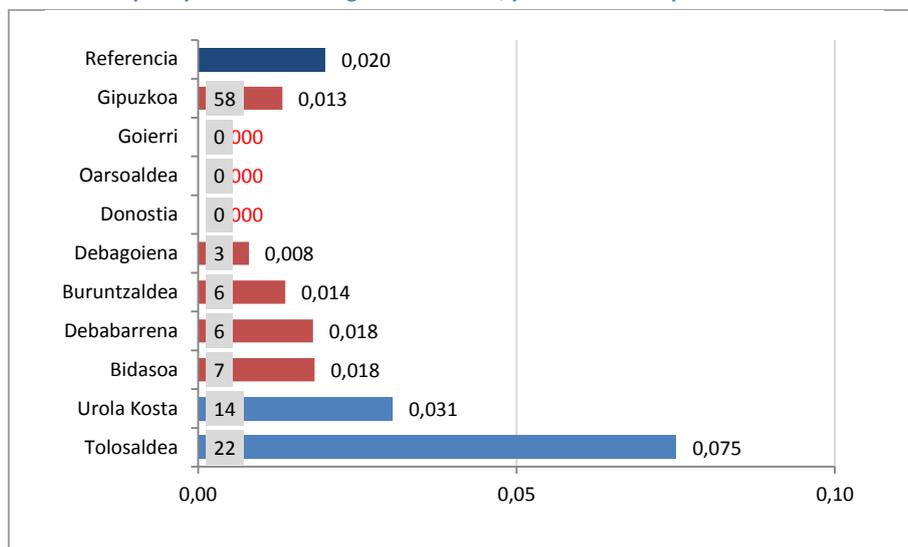
Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo

2.2.4. Vivienda tutelada (1.9.2)

Según se desprende del Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, la cobertura objetivo para este tipo de servicios residenciales debía alcanzar, en 2017, a 0,02 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. Al igual que en los servicios de atención diurna previos mencionados, el ámbito territorial establecido es también la comarca.

Los datos relativos a 2018 muestran que la cobertura existente para este tipo de recursos con alojamiento en el conjunto del territorio (0,012%) es menor que la cobertura objetivo fijada para 2017 (0,020%). Por comarcas, solo dos de ellas, Tolosaldea y Urola Kosta alcanzan en 2018 la cobertura propuesta. El resto se distribuye entre las comarcas que cuentan con plazas de este tipo pero no alcanzan la cobertura propuesta (Debabarrena, Buruntzaldea y Debagoiena) y aquellas que carecen de plazas (Goierrri, Oarsoaldea, Donostia y Bidasoa).

Gráfico 4. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18-64 años) de viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión, por comarca. Gipuzkoa 2018



Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo.

3. OPCIONES JURÍDICAS PARA LA REORDENACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN GIPUZKOA

3.1. Introducción

Como se ha señalado en el apartado introductorio, en este capítulo se recoge un análisis relativo a las opciones jurídicas existentes para la reordenación de los servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la inclusión social. Se analizan en ese sentido las opciones que, de todas las posibles, se han considerados más viables u oportunas –básicamente, la transferencia de competencias, la delegación del ejercicio de competencias y la encomienda de gestión– y los organismos a los que se podrían encomendar o delegar algunas de las competencias municipales en materia de inclusión social: la propia Diputación Foral, un organismo autónomo foral o un consorcio interadministrativo o mixto. También se valora, con menor detalle en la medida en que no constituye el objetivo prioritario de este informe, la posibilidad de encomendar la gestión de los servicios analizados y/o de delegar el ejercicio de esas competencias a mancomunidades exclusivamente integradas por ayuntamientos.

El análisis realizado se basa íntegramente en un informe específico solicitado por el SIIS al letrado Juan Antonio Landaberea Unzueta (*Informe jurídico relativo a la posible reordenación, en Gipuzkoa, de la prestación de servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la inclusión*). También se ha recurrido, en menor medida, a un informe anterior realizado en 2016 por el mismo letrado a instancias de la Diputación Foral de Gipuzkoa (*Informe jurídico relativo al modelo supramunicipal de gestión de los Servicios Sociales de atención primaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa*) y en el que se abordan algunas cuestiones de interés de cara a la reflexión planteada.

3.2. Mecanismos jurídicos para el traspaso de competencias municipales en materia de Servicios Sociales a otros niveles de la administración

3.2.1. La transferencia de competencias

A diferencia de la simple delegación del ejercicio de competencias, que se analiza posteriormente, **la transferencia de competencias supone una cesión o transmisión de la titularidad de las mismas**. La transferencia de competencias presenta diversas modalidades –voluntaria y forzosa– y suele conllevar, como regla general, la dotación de los medios materiales, personales y económicos para su ejercicio. En el caso que nos ocupa –servicios sociales de atención primaria de competencia municipal– no parece que se esté pensando en que por parte de los municipios se acometan transferencias de la titularidad de esas competencias a otros niveles de la administración, para lo cual resultaría sin duda más adecuado un cambio de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales. Sin embargo, conviene realizar un somero análisis de las implicaciones jurídicas de esta figura al objeto de poder plantear las ventajas y desventajas de todas las opciones disponibles.

Existen básicamente dos hipótesis para la transferencia de competencias municipales a la Diputación Foral de Gipuzkoa: por una parte, la transferencia de competencias de todos los municipios vascos a las correspondientes Diputaciones Forales (en este caso, de los Servicios Sociales de atención prima-

ría vinculados a la exclusión); por otra, la transferencia de competencias a realizar voluntariamente sólo por algunos de los municipios. En el primer caso nos encontraríamos ante una redistribución del marco competencial establecido en los artículos 22.1 y 42 de la LSS y en el Decreto 185/2015 y, por tanto, resultarían precisas las correspondientes disposiciones generales de idéntico rango que modifiquen la actual distribución competencial (Ley del Parlamento Vasco y Decreto del Gobierno Vasco). En el segundo caso, debería habilitarse un proceso específico de transferencia de competencias de esos ayuntamientos a la Diputación Foral.

Se trataría ésta de una vía prácticamente inédita. **En nuestro ordenamiento jurídico existe una copiosa regulación de la transferencia de competencias de las administraciones estatal, autonómica y foral a los municipios, pero no de la transferencia inversa, de los municipios a las administraciones territoriales de ámbito supramunicipal. Ello alimenta ciertas dudas jurídicas sobre la posibilidad de los municipios de transferir competencias,** máxime cuando algunas sentencias de los tribunales califican, aunque sea de un modo confuso, tales competencias municipales como indisponibles. Incluso la legislación autonómica de régimen local más reciente señala que la titularidad de la competencia municipal es irrenunciable⁶ y que las competencias pueden ser únicamente objeto de delegación a las diputaciones provinciales o a cualesquiera entidades locales⁷. De hecho, en la LRJSP se regulan la delegación del ejercicio de competencias, la avocación y la encomienda de gestión, pero no la transferencia de competencias.

En la LBRL tampoco se regula la transferencia de las competencias que los municipios puedan realizar a administraciones públicas supramunicipales, aunque sí existen algunas menciones indirectas que conviene citar en este informe. Así, por un lado, el artículo 47.3.c de la LBRL establece la mayoría cualificada exigible en los plenos para que las corporaciones locales adopten el acuerdo de “transferencia de funciones o actividades a otras administraciones públicas”. Asimismo, el artículo 123.1 de esa misma Ley, que regula las competencias del Pleno de los municipios de gran población⁸ (Título X), dispone en la letra j) que corresponde a tal órgano municipal la competencia para acordar “la transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas”. De lo anterior puede interpretarse razonablemente que sí resulta posible la transferencia de competencias acordadas por el Pleno municipal en virtud de la mayoría cualificada previstas en el artículo 47.3.c de la LBRL.

En ese mismo sentido, los tribunales han venido admitiendo, aunque con gran imprecisión terminológica, “la posibilidad de transferencia y delegación de competencias de entidades locales entre sí⁹”. Otras sentencias se refieren a los municipios asociados que “han recuperado la competencia transferida y aceptada por la Mancomunidad¹⁰”. En esa línea, es relevante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 26 de septiembre de 2006. De acuerdo a esa sentencia, “*ya es sintomático que no se mencione precepto alguno en el que fundamentar la imposibilidad de transferir a la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid determinadas competencias (...) y esto es así porque verdaderamente no existe tan imposibilidad, antes al contrario, como ya manifestara este Tribunal en la sentencia núm. 580/2006, dictada el 19 de abril de 2006, por la Sección Primera (...) esta posibilidad de que otra administración ejercite competencias urbanísticas (...) no supone merma alguna del principio de autonomía municipal*”.

Sin embargo, la normativa que regula las competencias municipales en la CAPV no hace referencia a la transferencia de las competencias municipales a otros niveles de la administración. La LILE, por ejemplo, no contempla expresamente la transferencia de las competencias municipales a las Dipu-

⁶ En sintonía con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la LRJSP.

⁷ Artículo 18 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

⁸ Se trata de municipios que no existen en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, salvo la capital, pues se trata de municipios cuya población supere los 250.000 habitantes, capitales de provincia con población superior a 175.000 habitantes, etc.

⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 5 de junio 2012.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de 22 de junio de 2015.

taciones Forales o a otras entidades públicas. Por lo general, lo que se regula es el proceso inverso, el de la transferencia de competencias a los municipios. El artículo 20.1 de la Ley dispone en ese sentido que las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los órganos forales de los territorios históricos podrán transferir o delegar sus propias competencias en los municipios o entidades locales. Y es el artículo 21 el que, en línea con lo indicado *ut supra*, establece que esa transferencia de competencias a los municipios debe articularse mediante la correspondiente Ley del Parlamento Vasco o Norma Foral de Juntas Generales¹¹. El apartado segundo del citado artículo 21 establece que la norma que establezca la transferencia determinará el ejercicio de la misma y el apartado tercero establece que “cualquier transferencia de competencias a las entidades locales territoriales deberá ir acompañada de una financiación suficiente para su correcto ejercicio”.

El artículo 93.3 de la LILE sí contempla la eventualidad de “aquellos supuestos en los que no fuera posible la prestación de los servicios por las entidades locales, bien por razones de viabilidad o bien por razones de eficiencia o eficacia, serán prestados, siempre que fuera posible, por otra entidad de la que formen parte dichas entidades locales”. No se refiere, por tanto, al supuesto de transferencia de competencias, sino a la gestión de los servicios de su competencia. Tampoco la LSS ni el Decreto 185/2015 contemplan la transferencia de competencias en materia de servicios sociales.

En resumen, **aunque se pudiese llegar a concluir que las competencias municipales pudieran ser transferidas a otras administraciones públicas, la ausencia de una regulación clara y todas las dudas que arroja el régimen de tales transferencias, desaconsejan tal opción para el supuesto de reordenación de los servicios sociales de atención primaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa**. La anterior conclusión se formula sin perjuicio de que se pueda plantear una modificación legislativa de la LSS en orden a la transferencia general, no individual de los municipios, de competencias municipales a los órganos forales de los territorios históricos.

3.2.2. La delegación del ejercicio de competencias

La delegación del ejercicio de competencias se divide fundamentalmente en dos categorías: las delegaciones interorgánicas (entre órganos de una misma Administración Pública) y las delegaciones intersubjetivas (entre diferentes Administraciones Públicas). En el presente informe nos vamos a referir en todo momento a las delegaciones intersubjetivas que puedan realizar los municipios a otras entidades públicas en el ámbito de los servicios sociales.

Tal y como se ha indicado anteriormente, **la delegación de competencias no supone, tal y como establece el artículo 8.1. de la LRJSP, una alteración de la titularidad de la competencia, sino una mera delegación del ejercicio de las mismas**, de modo que el municipio delegante de la competencia de servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la exclusión conservaría la plena titularidad de la competencia delegada. Es también importante señalar a efectos del objetivo de este informe que **los municipios guipuzcoanos pueden delegar el ejercicio de sus competencias en las entidades de Derecho Público (mancomunidades o consorcios), pero no en entidades de Derecho Privado (fundaciones, sociedades mercantiles de capital íntegramente público, asociaciones, etc.)**.

La delegación del ejercicio de competencias sí dispone, al contrario de lo que sucede con la transferencia de competencias, de una amplia regulación, aunque en el ámbito municipal se centra casi exclusivamente en el supuesto de delegación de competencias de las instituciones comunes del País

¹¹ “Mediante Ley del Parlamento Vasco, o por medio de Norma Foral, se podrán transferir a las entidades locales territoriales competencias propias de la Comunidad Autónoma o del Territorio Histórico respectivo”.

Vasco y de los órganos forales de los territorios históricos a los municipios, y no a la inversa. Es el supuesto regulado expresamente en los artículos 20, 22, 23 y 24 de la LILE¹².

Pese a ser menos habituales, las delegaciones de competencias de los ayuntamientos a las instituciones autonómicas o forales no es en cualquier caso contraria a Derecho y existen múltiples referentes para su aplicación. La LBRL reconoce expresamente la delegación intersubjetiva de competencias entre administraciones diferentes, ya sea de arriba abajo o de abajo a arriba. En ese sentido, el artículo 47.2.h de la LBRL recoge expresamente la competencia del Pleno municipal tanto para “la transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas”, como para “la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones públicas”.

La doctrina jurisprudencial también reconoce la delegación intersubjetiva de competencias desde y hacia los ayuntamientos. En ese sentido, los tribunales vienen validando desde hace muchos años, ante el silencio de la legislación básica sobre el régimen jurídico del sector público sobre las delegaciones intersubjetivas, la validez de estas delegaciones¹³. La práctica administrativa también avala esta posibilidad, pues son incontables las delegaciones de competencias de los municipios a administraciones públicas de ámbito territorial superior realizadas en Euskadi. Los municipios y las diputaciones forales han venido haciendo de forma generalizada delegaciones intersubjetivas antes de la Ley 40/2015 y después de la Ley, y no existe ninguna norma impeditiva de esas delegaciones, si bien cabe también señalar que nos encontramos ante una regulación incompleta, en la medida en que el artículo 9 de esa Ley se centra en la delegación interorgánica y los artículos de la legislación de régimen local se centran en las delegaciones hacia abajo.

También se refiere la LBRL a las delegaciones –no transferencias– de competencias en el artículo 106.3, de acuerdo al cual “es competencia de las Entidades Locales toda la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades Locales de ámbito superior o de las Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades Locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”.

En cuanto a su tramitación, la delegación de competencias debe ser aprobada por los órganos competentes del municipio delegante y de la administración delegada y tales delegaciones de competencias, así como su revocación, deben publicarse en el Boletín Oficial de Gipuzkoa. La delegación de competencias es revocable en cualquier momento por la entidad que la haya acordado.

Es importante señalar por otra parte que la delegación del ejercicio de competencias no puede incluir la competencia de ordenación del servicio en cuestión, dado que es el ayuntamiento delegante quien ha de reglamentar el servicio. El artículo 9.2 de la LRJSP dispone en ese sentido que “*en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a: ... b) la adopción de disposiciones de carácter general*”¹⁴. **Cada ayuntamiento debería proceder por tanto, con carácter previo a su delega-**

¹² Como se señala más adelante, la delegación de competencias de los ayuntamientos a la Diputación Foral en el ámbito de los Servicios Sociales se ha realizado, por ejemplo, en el ámbito del Servicio de Atención Domiciliaria en el Territorio Histórico de Álava.

¹³ STS 11 noviembre de 2003: “Aceptado que se está en presencia de una delegación intersubjetiva, permitida legalmente, es indudable que...”.

STSJ Madrid 21 noviembre de 2008: “Decíamos entonces que aquella delegación de competencias se efectuó en aplicación del artículo 47.3.c de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que autoriza la transferencia de funciones o actividades a otras administraciones públicas...”. Dicha sentencia aclara que queda al margen del régimen jurídico básico de las administraciones públicas (ahora Ley 40/2015) la “delegación intersubjetiva entre distintas administraciones territoriales, posibilidad que debemos entender queda atribuida al legislador ordinario...”.

STSJ Illes Balears 5 de junio de 2012: “...entendemos que nos encontramos con un supuesto de delegación intersubjetiva de competencias (de Ayuntamiento a Mancomunidad), regulada de modo incompleto en el artículo 13 de la LRJAP –más centrado en la delegación interorgánica...–”.

¹⁴ De acuerdo con la LILE, las disposiciones generales dictadas por los municipios son: reglamentos, ordenanzas, decretos de alcaldía y bandos.

ción, a la ordenación del servicio que quiera delegar. En el caso que nos ocupa, en el que varios municipios podrían delegar al mismo tiempo algunas de sus competencias en la Diputación Foral, en un organismo autónomo foral o en un consorcio interadministrativo, esta ordenación previa podría realizarse de forma común, lo que permitiría una regulación homogénea del servicio en cuestión para todos los municipios delegantes, combinándose de esta forma el respeto a la competencia municipal para aprobar el reglamento del servicio con la uniformidad en la reglamentación del mismo. Esta es, como se explica posteriormente, la vía seguida por la Diputación Foral alavesa y los ayuntamientos alaveses, con la excepción del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, para habilitar jurídicamente a la DFA de cara a la prestación del SAD en ese Territorio.

3.2.3. La encomienda de gestión

La encomienda de gestión que realicen los municipios guipuzcoanos en materia de servicios sociales no supone ni una transferencia de competencias ni una delegación de su ejercicio, de modo que en ese supuesto los municipios guipuzcoanos sólo encomiendan –a la Diputación Foral de Gipuzkoa, a un organismo autónomo, a un Consorcio...–, la “realización de actividades de carácter material o técnico (...) por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño¹⁵”. **La encomienda de gestión, a diferencia de la delegación del ejercicio de una competencia, sólo se ciñe a los aspectos estrictamente materiales en el ejercicio de las competencias.** Los tribunales de justicia vienen señalando en ese sentido que si la denominada encomienda no se ciñe a la realización de actividades materiales y, además, aborda el ejercicio de potestades administrativas, “entendemos que nos encontramos con un supuesto de delegación intersubjetiva de competencias¹⁶”.

Así pues, **la encomienda de gestión no supone alteración de la titularidad de la competencia, que siguen ostentando los municipios en materia de servicios sociales de atención primaria, y tampoco exime al municipio encomendante de la responsabilidad de dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte a las actividades materiales propias de la encomienda realizada.** Así lo establecen claramente los artículos 8.1 y 11.2 LRJSP.

Es importante por tanto señalar que, **a diferencia de la delegación del ejercicio de la competencia, en el caso de la encomienda de gestión es el órgano municipal encomendante quien sigue dictando las resoluciones administrativas en el ámbito de su competencia.** Un ejemplo de ello en el campo de las encomiendas de gestión de servicios sociales es el convenio interinstitucional para la encomienda de gestión del servicio de teleasistencia que aprobó el Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián el 27 de abril de 2007, a favor de la Diputación Foral de Gipuzkoa (Boletín Oficial de Gipuzkoa de 16 de mayo de 2007). A pesar de la encomienda de gestión a la Diputación, el Ayuntamiento se reservaba la competencia para aprobar el “Reglamento municipal regulador del servicio de teleasistencia” y para dictar las resoluciones administrativas sobre altas, bajas y modificaciones producidas en el servicio de teleasistencia.

La encomienda de la prestación de un servicio no es en ningún caso ajena al espíritu de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales ni al de su normativa de desarrollo. Al contrario, está contemplada expresamente en el artículo 3 del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y de servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que delimita la obligación de cada nivel de las administraciones públicas vascas respecto a los servicios sociales a prestar obligatoriamente. Ese artículo establece en ese marco que “las administraciones públicas vascas podrán encomendar la prestación de los servicios de su competencia mediante los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico”.

¹⁵ Artículo 11.1 LRJSP

¹⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, de 5 de junio de 2012.

Como se señala más adelante, la encomienda de gestión, cuando no es interorgánica o entre órganos del mismo municipio, ha de realizarse a entidades de Derecho Público o Administraciones Públicas y debe articularse mediante convenio, que debe ser publicado en el Boletín Oficial de Gipuzkoa¹⁷. Es decir, los municipios guipuzcoanos pueden encomendar la gestión de los servicios sociales de su competencia a entidades de Derecho Público (mancomunidades o consorcios), pero no en entidades de Derecho Privado (fundaciones, sociedades mercantiles de capital íntegramente público, asociaciones, etc.).

Es importante señalar, por último, que esas encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en tal legislación¹⁸. En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea y las juntas consultivas de contratación administrativa vienen advirtiendo que resulta posible encomendar la gestión de la prestación de servicios a la ciudadanía, pero no utilizar la encomienda de gestión para la prestación, por ejemplo, de servicios al propio Ayuntamiento, que no constituyen prestaciones de servicio público dirigidas a la ciudadanía. Es el caso, por ejemplo, de la prestación de servicios de limpieza de los edificios de limpieza de un Ayuntamiento, que no puede ser articulada a través de una encomienda de gestión y, por tanto, no puede quedar excluida de la aplicación de tal normativa de contratación pública. Tal encomienda sería contraria a Derecho y constituiría una evidente sustracción de dichos servicios de mercado a la libre competencia.

Las encomiendas de gestión generalmente se instrumentan, en el ámbito de los servicios sociales, a través de la figura del convenio de colaboración. Un ejemplo de ello en el ámbito de los Servicios Sociales es el convenio de colaboración para la encomienda de gestión del servicio de teleasistencia que aprobó el Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián el 27 de abril de 2007 a favor de la Diputación Foral de Gipuzkoa (Boletín Oficial de Gipuzkoa, de 16 de mayo de 2007). También podemos citar el convenio de colaboración suscrito entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Azkoitia para la encomienda de gestión de los apartamentos tutelados, convenio aprobado por el Ayuntamiento Pleno de Azkoitia en sesión celebrada el 10 de febrero de 2015.

3.2.4. Encomienda de gestión y delegación de competencias: el caso del SAD en el TH de Álava

La encomienda de gestión no precisa que simultáneamente se acuerde una delegación de competencias. Tampoco la delegación de competencias precisa necesariamente de una previa o simultánea encomienda de gestión, aunque resulta posible –y habitual– que se produzca simultáneamente una delegación del ejercicio de algunas competencias y una encomienda de gestión. Este último supuesto es el que han desarrollado los ayuntamientos de la zona rural alavesa y la Diputación Foral de Álava para la gestión del Servicio de Atención Domiciliaria. La encomienda de gestión y delegación de competencias se materializa en un convenio de colaboración, en virtud del cual el Ayuntamiento encomienda a la Diputación Foral la prestación integral del servicio de ayuda a domicilio y, al mismo tiempo, delega en la Diputación Foral las siguientes competencias en materia de servicio de ayuda a domicilio:

- Tramitar desde la propuesta de resolución (realizada por los servicios sociales municipales) hasta la total terminación de los procedimientos administrativos relacionados con la presta-

¹⁷ Artículo 11.3.b LRJSP.

¹⁸ Artículo 11.1 in fine LRJSP.

ción del servicio, adoptando al efecto cuantas resoluciones sean precisas y, en particular, las resoluciones de reconocimiento, acceso, suspensión y/o extinción del derecho.

- Dictar las instrucciones y criterios necesarios para una correcta prestación del servicio tal y como establece el Reglamento Municipal Regulador del servicio.
- Gestionar, liquidar, inspeccionar y recaudar los precios públicos por la prestación del servicio.
- Ejercer la potestad sancionadora.
- Resolver los recursos administrativos interpuestos contra los actos dictados en el ejercicio de las competencias delegadas.

Puede resultar de interés en el marco de este informe conocer las razones de la implantación generalizada de este Convenio en el Territorio Histórico de Álava y su encaje legal, pues guardan una identidad sustancial con los motivos que han llevado a ponderar la oportunidad de una reordenación de los servicios sociales de atención primaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. De acuerdo al convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Arraia-Maeztu y la Diputación Foral de Álava:

“Según el art. 22 de la Ley de Servicios Sociales, el Servicio de Ayuda a Domicilio es una competencia municipal que incluye una amplia atribución de facultades y funciones de muy difícil ejecución en la mayoría de los municipios del Territorio Histórico que, por su reducido tamaño y población, no están dotados de las infraestructuras necesarias para la prestación efectiva de dicho servicio, lo que pudiera implicar además que la intensidad y calidad del servicio de ayuda a domicilio no fuera similar en todo el Territorio Histórico.

Como señala el art. 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Diputaciones deben asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal, y conforme al art. 36 del mismo texto las Diputaciones tienen, entre otras, la función de asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente en lo que a los servicios municipales se refiere. Lo anterior unido a una mayor eficiencia en la gestión de los recursos aconseja la participación de la Diputación Foral de Álava en la prestación de dicho servicio de competencia municipal, dando así continuidad a la situación actual en la que dicho servicio ha venido prestándose por la Diputación Foral de Álava.

Por ello, a fin de integrar las carencias municipales en infraestructuras, de arbitrar mecanismos para garantizar la efectividad del servicio en todo el Territorio y de conseguir que la ciudadanía del Territorio sea receptora de ese servicio social en igual intensidad y calidad con una ejecución y gestión eficaz y óptima de los recursos económicos, es conveniente instrumentar un marco de colaboración entre la Diputación Foral de Álava y los Ayuntamientos que así lo decidan para el ejercicio de determinadas funciones de competencia municipal y para la prestación integral del servicio.

Dicha colaboración tiene su encaje legal en los principios de colaboración, cooperación y asistencia interadministrativa recogidos, entre otros, en los arts. 140 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y en el art. 43 y ss. de la referida Ley de Servicios Sociales materializados en el presente Convenio.

La distinta naturaleza de las funciones municipales en relación con el servicio social de ayuda a domicilio hace necesario que este Convenio, formalizado al amparo de lo previsto en los arts. 47 y ss. de la Ley 40/2015 antes mencionada, incluya dos fórmulas colaborativas: 1) la delegación de competencias para el ejercicio de las funciones relativas a la tramitación y desarrollo de los procedimientos administrativos relacionados con la prestación social y también con la recaudación del precio

público y, 2) la encomienda de gestión de aquellas otras funciones que constituyen la prestación del servicio propiamente dicho.

Ambas fórmulas participativas se recogen en un único Convenio con la finalidad de que su eficacia, validez y vigencia queden entre sí vinculadas. Dado que uno de los fundamentos de la colaboración foral es promover que la calidad e intensidad del servicio sea semejante en todos los municipios alaveses es preciso que la normativa reguladora del servicio y la de sus precios públicos sea la misma para los Ayuntamientos que suscriban el convenio facilitándose además con ello el ejercicio de la delegación de competencias, razón por la que la reglamentación reguladora del servicio, y de su precio público se incluye como anexos al Convenio¹⁹”.

3.2.5. El encargo a medio propio

No debe confundirse la figura jurídica de la encomienda de gestión o de la delegación de competencias con la figura del encargo a medio propio. Los municipios guipuzcoanos pueden, al amparo del artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, organizar sus servicios sociales de atención primaria ejecutando directamente las prestaciones propias de los contratos de obras, de suministros, de servicios, etcétera, y valiéndose de un medio propio personificado, que podría ser un Consorcio en el que participan y controlan conjuntamente²⁰. En tal caso, el encargo que formulen los ayuntamientos y que cumpla los requisitos del artículo 32 de la LCSP “no tendrá la consideración de contrato”, pues en tales encargos a medios propios hay jerarquía, verticalidad, obligatoriedad. Por el contrario, la encomienda de gestión se formaliza voluntariamente mediante acuerdos en los que pactan las condiciones de la encomienda.

En base al citado artículo 32 de la LCSP cada municipio podría conferirle encargos a ese consorcio, encargos que serían de ejecución obligatoria por el Consorcio de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el municipio que puede realizar el encargo, Consorcio o medio propio que sería compensado económicamente mediante tarifas aprobadas unilateralmente por el municipio que formulase el encargo.

Existe cierta controversia jurídica sobre la posibilidad de que un Consorcio pueda ser declarado medio propio de varias administraciones públicas²¹, aunque podemos encontrar algunos consorcios recientes reconocidos como medios propios. Es el caso del Consorcio BSC-CNS para la creación, construcción, equipamiento y explotación del Barcelona Supercomputing Center – Centro Nacional de Supercomputación, en el que participan la Administración General del Estado, la Generalitat de Cataluña y la Universidad Politécnica de Cataluña. El artículo 26 de sus estatutos declara al Consorcio “como medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado²²”.

Otro ejemplo de Consorcio que constituye medio propio de las administraciones públicas, es el Consorcio de Servicios Universitarios de Cataluña (CSUC), formado por la Generalidad de Cataluña, la Universidad de Barcelona, la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad Pompeu Fabra, la Universidad de Girona, la Universidad de Lleida, la Universidad

¹⁹ Como se ha indicado en el punto anterior, la opción conjunta por la delegación de competencias y la encomienda de gestión no incluye la competencia de ordenación, y exige la reglamentación previa del servicio por parte de la administración delegante. Esta regulación, en todo caso, puede ser común a todos los ayuntamientos delegantes, lo que permite homologar las características del servicio delegado y/o encomendado.

²⁰ El instrumento del Consorcio y el del Organismo Autónomo se analizan en detalle en el punto siguiente.

²¹ Según el Acuerdo 75/2017, de 4 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, “la figura consorcial (...) es, técnicamente, un ejemplo de cooperación horizontal (por ello utiliza la figura del convenio) y no de cooperación vertical”. El encargo a medio propio es un ejemplo de cooperación vertical.

²² Boletín Oficial del Estado de 13 de abril de 2018.

Rovira i Virgili, la Universidad Abierta de Cataluña, la Universidad Ramon Llull y la Universidad de Vic-Universidad Central de Cataluña, con el objetivo de la compartición o mancomunación de servicios académicos, científicos, bibliotecarios, de transferencia de conocimiento y de gestión de las entidades consorciadas, a fin de, potenciando las sinergias y las economías de escala, conseguir mejorar su eficacia y eficiencia. Según el artículo 5 de sus Estatutos el Consorcio tiene la consideración de medio propio e instrumental de la Generalitat de Cataluña²³.

El artículo 32.4 de la LCSP posibilita que una entidad, como el consorcio, pueda ser medio propio personificado de dos o más administraciones públicas cuando entre todas ellas tengan un control conjunto sobre la entidad que es medio propio. Esta opción presenta, sin embargo, importantes riesgos por cuanto cada municipio puede encargar al medio propio unilateralmente, y con obligación de ejecución obligatoria, la asunción de determinados servicios con unas tarifas aprobadas por ese municipio en base al coste efectivo soportado por el medio propio, pero poniendo en riesgo la armonía organizativa y económica del medio propio, que resulta financiado también por otros municipios que sean miembros de esa entidad.

Respecto a la posibilidad de que un organismo autónomo –como Kabia– pueda ser considerado como medio propio, debe decirse que Kabia ya fue declarado en el artículo 1.2 de sus Estatutos como “medio propio instrumental de la Diputación Foral de Gipuzkoa para las materias que constituyen sus fines”. Sin embargo, Kabia no podría ser considerado como medio propio instrumental de los municipios, pues para ello es preciso que cada municipio ejerza sobre ese organismo autónomo un control análogo al que ostenta sobre sus propios servicios municipales, que los estatutos de Kabia reconozcan esa condición de medio propio de los municipios, que los propios municipios hayan realizado esa calificación, etc.

3.3. Organismos a los que realizar la encomienda de gestión y/o delegación de competencias por parte de los ayuntamientos

En los apartados anteriores se ha analizado la posibilidad de que los ayuntamientos guipuzcoanos procedan a encomendar la gestión y/o delegar sus competencias en relación a los servicios sociales para la inclusión social previstos en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y en el Decreto 155/2015 de Cartera de Servicios Sociales. En este apartado se analiza –para cada una de esas dos posibilidades– qué entidades u organismos podrían ser delegatarias de esas competencias y/o receptoras de esas encomiendas de gestión. Como se ha señalado en el apartado introductorio, las opciones que se analizan son tres: la propia Diputación Foral de Gipuzkoa, un organismo autónomo foral –valorándose de forma específica la posibilidad de recurrir al organismo autónomo Kabia, ya constituido para la prestación de servicios sociales– y un consorcio interadministrativo o mixto.

3.3.1. A la Diputación Foral de Gipuzkoa

a) Delegación de competencias a la Diputación Foral de Gipuzkoa

No existen impedimentos legales para que –todos o algunos de– los Ayuntamientos guipuzcoanos realicen una delegación de competencias, en materia de servicios sociales de atención primaria para la inclusión social, a la Diputación Foral de Gipuzkoa. En efecto, **la delegación del ejercicio de compe-**

²³ Boletín Oficial del Estado de 8 de marzo de 2018.

tencias municipales a la Diputación Foral de Gipuzkoa no es algo infrecuente, sino que se trata de una figura arraigada. A modo de ejemplo se puede reseñar que la Diputación Foral de Gipuzkoa ha publicado en el Boletín Oficial de Gipuzkoa el pasado 18 de enero de 2019 la relación de convenios de delegación de competencias en materia tributaria suscritos por los municipios guipuzcoanos con arreglo a las diversas opciones de convenios que publicó la Diputación en el Boletín Oficial de Gipuzkoa el 23 de diciembre de 2011. En este diario oficial se ha publicado una relación de todos los municipios con el modelo de convenio de delegación que ha suscrito cada uno de ellos²⁴.

Es importante señalar que este modelo de delegaciones a la carta permite una asimetría en las competencias delegadas. Esa arquitectura de múltiples opciones y niveles de delegaciones de competencias municipales a la Diputación Foral de Gipuzkoa puede ser útil en orden a proponer un modelo a la carta de delegaciones municipales de competencias en materia de servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la exclusión, es decir, que se adapte a todo tipo de situaciones, voluntades y objetivos de los municipios.

En este contexto, **correspondería a la Diputación Foral de Gipuzkoa –y al servicio de la DFG que esta determinara²⁵– dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte a las actividades materiales propias de la competencia delegada.** Antes también se ha señalado, por otra parte, que **la delegación de competencias no precisa necesariamente de una previa o simultánea encomienda de gestión, aunque resulta posible –y habitual– que se produzca simultáneamente una delegación del ejercicio de algunas competencias y una encomienda de gestión.** Cabe recordar, por último, que la delegación de competencias no supone alteración de la titularidad de la competencia, de modo que **el municipio delegante de la competencia de servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la exclusión conservaría la plena titularidad de la competencia delegada y de la obligación de satisfacer el derecho subjetivo** a la percepción de un servicio o prestación que un/a ciudadano/a podría eventualmente plantear en materia de servicios sociales.

b) Encomienda de gestión a la Diputación Foral de Gipuzkoa

Tampoco existen impedimentos para realizar una encomienda de gestión de los servicios analizados a la Diputación Foral de Gipuzkoa. Al contrario, en el Territorio Histórico de Gipuzkoa es muy frecuente que los municipios formulen encomiendas de gestión a la Diputación Foral de Gipuzkoa. Se pueden exponer, además de los ejemplos ya expuestos *ut supra* sobre encomiendas de gestión en el ámbito de los servicios sociales, otros ejemplos de encomiendas realizadas por los municipios guipuzcoanos a la Diputación Foral de Gipuzkoa:

²⁴ Los modelos de convenio de delegación en materia tributaria por los que pueden optar los municipios son, entre otros, los siguientes:

- Delegación de la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).
- Delegación de la recaudación en vía voluntaria y en vía ejecutiva del IBI.
- Delegación de la recaudación en vía voluntaria del IBI.
- Delegación de la recaudación en vía ejecutiva del IBI.
- Delegación en la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).
- Delegación de la gestión, liquidación, inspección y recaudación del IAE en periodo voluntario, con reserva de la competencia para la recaudación en periodo ejecutivo.
- Delegación de la gestión, liquidación, inspección y recaudación del IAE tanto en periodo voluntario como en periodo ejecutivo.
- Delegación de la gestión, liquidación y recaudación del IAE en periodo voluntario con reserva de la recaudación en periodo ejecutivo y de la inspección.
- Delegación de la gestión, liquidación y recaudación del IAE tanto en periodo voluntario como en periodo ejecutivo, pero con reserva de la competencia de inspección.

²⁵ Previsiblemente, el Servicio de Protección a la Mujer Víctima de Violencia Machista y de Inclusión Social.

- Encomienda de gestión del Ayuntamiento de Oiartzun a la Diputación Foral de Gipuzkoa para la enajenación de bienes en procedimiento de apremio²⁶.
- Encomienda de gestión del Ayuntamiento de Donostia / San Sebastián a la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de servicios sociales de atención primaria, alojamientos polivalentes y apartamentos tutelados para personas mayores²⁷.

Como se explica más adelante, **la encomienda de gestión habría de ser realizada por cada Ayuntamiento de forma individual, aunque no necesariamente debería existir un número mínimo de ayuntamientos dispuestos a realizar esta encomienda para poder avanzar por esta vía.** También cabe señalar que **la encomienda podría referirse a uno o varios de los servicios objeto de análisis.** En todo caso, y como ya se ha señalado previamente, **la encomienda de gestión no supone ni una transferencia de competencias ni una delegación de su ejercicio, de modo que en ese supuesto los municipios guipuzcoanos sólo encomiendan –a la Diputación Foral de Gipuzkoa en este supuesto–, la realización de actividades de carácter material o técnico, quedando el ejercicio de las competencias administrativas y el consiguiente ejercicio de las potestades administrativas en manos de los ayuntamientos.** Por otra parte, como también se ha señalado ya, **la encomienda de gestión no precisa que simultáneamente se acuerde una delegación de competencia aunque resulta posible –y habitual– que se produzca simultáneamente una delegación del ejercicio de algunas competencias y una encomienda de gestión.**

3.3.2. A un organismo autónomo foral

a) Delegación de competencias a un organismo autónomo foral

En la tipología propia del sector público foral existen diferentes categorías de entidades, que se encuentran reguladas en la Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa. Tal Norma Foral realiza en su artículo 2 una clasificación entre la Administración Pública de carácter territorial (Diputación Foral de Gipuzkoa) y la Administración Institucional, que incluye los organismos autónomos forales y las entidades públicas empresariales forales.

El artículo 4 de la citada Norma Foral regula los organismos autónomos forales, que son organismos públicos que desarrollan actividades derivadas de la propia Diputación Foral de Gipuzkoa, en calidad de organizaciones diferenciadas y dependientes de ésta. Los organismos autónomos forales, que precisan para su creación de una Norma Foral, se rigen por el Derecho Administrativo y su objetivo es “la realización en régimen de descentralización, de actividades de fomento, prestacionales y de gestión de servicios públicos”. En la medida que un organismo autónomo es una entidad de Derecho Público, resulta posible que los municipios deleguen competencias en tal organismo autónomo, pues la delegación de competencias se puede realizar a otras administraciones públicas o a entidades de derecho público vinculados o dependientes de las mismas. No resulta difícil encontrar en los boletines oficiales numerosas delegaciones de competencias de los municipios en los organismos autónomos.

Respecto a la posibilidad de que uno de los organismos autónomos del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa –concretamente, el Organismo Autónomo Kabia²⁸– pue-

²⁶ Boletín Oficial de Gipuzkoa de 11 de febrero de 2019.

²⁷ Boletín Oficial de Gipuzkoa de 13 de agosto de 2018.

²⁸ Como se sabe, Kabia es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Está dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, de patrimonio y tesorería propios así como de autonomía de gestión para el cumplimiento de las funciones y competencias que se le asignan. Sus fines esenciales son la gestión, prestación y ejecución de aquellos servicios y funciones que le sean encomendados por la Diputación Foral de Gipuz-

da asumir la delegación de competencias municipales de servicios sociales de atención primaria, debe indicarse que mediante la Norma Foral 12/2014, de 6 de noviembre, se creó el citado organismo autónomo foral y, asimismo, mediante el Decreto Foral 46/2014, de 22 de diciembre, se aprobaron sus estatutos. Ambas disposiciones forales prevén expresamente que **Kabia es un organismo autónomo creado para la gestión, prestación y ejecución de aquellos servicios y funciones que le sean encomendados expresamente por la Diputación Foral de Gipuzkoa en el ámbito de las competencias atribuidas por la LSS, y que puede prestar en régimen de encomienda de gestión servicios sociales de atención primaria competencia de los municipios.**

En todo caso, aunque la normativa vigente posibilita que los municipios deleguen el ejercicio de sus competencias en los organismos autónomos, como nada disponen los estatutos de Kabia respecto a la posibilidad de que pueda ejercer competencias delegadas por los municipios –sólo la encomienda de gestión–, **sería precisa una modificación de la Norma Foral de creación y una modificación de los estatutos para añadir esa posibilidad de ser directamente delegataria del ejercicio de competencias municipales.** Ello no resultaría sin embargo necesario en el caso en que se decidiera que Kabia asumiera la encomienda de gestión que le realice la Diputación Foral de Gipuzkoa respecto a los servicios sociales de atención primaria que previamente le deleguen los municipios guipuzcoanos.

Lo que no puede realizar la Diputación Foral de Gipuzkoa es una nueva delegación en favor de Kabia del ejercicio de las competencias que le sean delegadas a la Diputación por los municipios pues, salvo autorización expresa de una Ley, “no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación²⁹”.

b) Encomienda de gestión a un organismo autónomo

La opción de encomienda de gestión a un organismo autónomo es también frecuente por parte de los municipios guipuzcoanos. Prueba de ello son, por señalar un ejemplo, las numerosas encomiendas que realizan dichos municipios guipuzcoanos a la Academia Vasca de Policía y Emergencias para la gestión del proceso selectivo de agentes de la Policía Local: convenios suscritos por la citada Academia con el Ayuntamiento de Pasaia³⁰, con el Ayuntamiento de Beasain³¹, con el Ayuntamiento de Ordizia³², con el Ayuntamiento de Zumaia³³, etc.

Respecto a la posibilidad de que el Organismo Autónomo Kabia pueda prestar en régimen de encomienda de gestión servicios sociales de atención primaria cuya competencia corresponde a los municipios, ya se ha indicado anteriormente que mediante la Norma Foral 12/2014, de 6 de noviembre, se creó el citado organismo autónomo foral y mediante Decreto Foral 46/2014, de 22 de diciembre, se aprobaron sus estatutos. **Ambas disposiciones prevén expresamente que Kabia puede prestar en régimen de encomienda de gestión servicios sociales de atención primaria competencia de los municipios.** Este supuesto sería por tanto más sencillo que el de la delegación de competencias al organismo autónomo.

La exposición de motivos de la citada Norma Foral es muy diáfana: “(...) corresponde al organismo autónomo foral la provisión de los servicios sociales de atención secundaria regulados en el apartado 2 del artículo 22 de la Ley del Parlamento Vasco 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. Asimismo, el organismo autónomo foral podrá prestar en régimen de encomienda de gestión servicios sociales de atención primaria cuya competencia se atribuya a otra administración pública”. Ello

koa en el ámbito competencial de la Ley del Parlamento Vasco 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. En el momento actual, a Kabia se le ha encomendado la gestión de dieciséis centros residenciales y centros de día para personas mayores y personas en situación de dependencia de titularidad municipal.

²⁹ Artículo 9.5 de la LRJSP.

³⁰ BOG de 1 de agosto de 2018.

³¹ BOG 6 de 6 de agosto de 2018.

³² BOG de 24 de julio de 2018.

³³ BOG de 30 de mayo de 2018.

se ve ratificado por el artículo 3.2, que se pronuncia en idénticos términos. También el artículo 4.2 de los estatutos de Kabia contempla la prestación, en régimen de encomienda de gestión, de los servicios sociales de atención primaria de competencia de los municipios: “Asimismo, el organismo autónomo podrá prestar en régimen de encomienda de gestión servicios sociales de atención primaria cuya competencia se atribuya a otra administración pública”. De hecho, en el BOG de 27 de febrero de 2015 se publicó el Convenio entre la DFG y el Ayuntamiento de Azkoitia por el que este Ayuntamiento “encomienda a la Diputación Foral de Gipuzkoa y, en su caso, al organismo autónomo Kabia, la gestión de los apartamentos tutelados ubicados en el mismo inmueble en el que se ubica la residencia de personas mayores. La encomienda de gestión a Kabia queda condicionada a que la Diputación Foral de Gipuzkoa encomiende a dicho organismo autónomo la gestión de la residencia de personas mayores”.

3.3.3. A un consorcio interadministrativo o mixto

a) Naturaleza legal de los consorcios interadministrativos y de los consorcios mixtos

Con arreglo al artículo 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, **los consorcios son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.** Ese mismo artículo añade que los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes.

La principal diferencia de los consorcios respecto a las mancomunidades radica en que las mancomunidades constituyen necesariamente una asociación de municipios, mientras que los consorcios son más versátiles y constituyen un tipo de agrupación que permite a los municipios vincularse con otros municipios, pero también con otras administraciones públicas e, incluso, con entidades de Derecho Privado. Es decir, existen dos tipos de consorcios, los interadministrativos y los mixtos. Los primeros se constituyen entre administraciones públicas y los segundos incorporan entidades de Derecho Privado. Esta versatilidad de los consorcios –que es su diferencia principal con las mancomunidades, y que permite agrupar a los municipios con otros municipios, pero también con otras administraciones públicas e incluso con entidades privadas– es particularmente relevante en el marco de este informe en la medida en que su objetivo es el de analizar las posibles fórmulas para la prestación de servicios sociales de competencia municipal por parte de otras instancias de la administración.

Dado que todos los consorcios se deben adscribir a una administración, corresponde a los estatutos de cada consorcio determinar la administración a la que estará adscrito el Consorcio, de conformidad con los siguientes criterios, ordenados por prioridad en su aplicación:

- Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.
- Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.
- Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.
- Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.

- Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.
- Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.
- Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.
- Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

En el supuesto de que participen entidades privadas en el consorcio que constituyan las administraciones que deseen prestar servicios sociales de atención primaria, el consorcio también estará adscrito a la Administración que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.

En cuanto al régimen de personal, el personal al servicio de los consorcios podrá ser, al igual que en las mancomunidades, personal funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes. Su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla. Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, la Administración a la que se adscriba el consorcio podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones.

En la medida que los consorcios son entidades de Derecho Público, estarán sujetos al régimen presupuestario, de contabilidad y de control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Para la gestión de los servicios sociales de su competencia, los consorcios podrán utilizar la gestión directa por el propio consorcio o la gestión indirecta mediante las formas previstas en la normativa. Es decir, **a los consorcios que se constituyesen para la gestión de los servicios sociales se les brinda la opción de elegir las formas de gestión directa e indirecta que reconoce la legislación de régimen local al conjunto de las administraciones.**

b) Delegación de competencias a un consorcio interadministrativo o mixto

En la medida en que un consorcio, sea interadministrativo –entre administraciones públicas– o sea mixto –con entidades de Derecho Privado–, constituye una entidad de Derecho Público³⁴, **no existen impedimentos para que los municipios deleguen el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales de atención primaria a un consorcio, pues la delegación de competencias se puede realizar a otras administraciones públicas o a entidades de derecho público vinculados o dependientes de las mismas.** Por ello, resulta habitual encontrar en los boletines oficiales diversas delegaciones de competencias de los municipios a los consorcios en materia de control de vertidos, en materia de gestión de residuos, en materia de abastecimiento de agua, en materia de servicios sociales, etc.

La propia LILE contempla a los consorcios como “medios institucionales de prestación de servicios locales en aquellos casos en que por razones de escala o eficiencia sea necesario desplazar esa pres-

³⁴ El artículo 118 de la LRJSP es muy claro: “Los consorcios son entidades de derecho público...”.

tación de los municipios a otras instancias”. Incluso, la LILE se pronuncia sobre “la preferencia de las entidades de base asociativa (esencialmente las mancomunidades) y de los consorcios” como vehículos institucionales que posibiliten la prestación de servicios obligatorios por razones de escala o de eficiencia. Asimismo, la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal, establece en el artículo 21.3 que los municipios “podrán delegar en los consorcios que hubieren constituido (...) las facultades de gestión, liquidación y recaudación de las tasas que aquellos establezcan por la prestación de servicios asumidos por el consorcio”.

Es importante resaltar, dado el objeto de este informe, que **la delegación intersubjetiva del ejercicio de una competencia municipal en favor de un consorcio se puede materializar aunque el municipio no forme parte del consorcio, del mismo modo que se puede realizar una delegación del ejercicio de la competencia en favor de la Diputación Foral de Gipuzkoa o de un organismo autónomo, aunque no se forme parte de estas administraciones públicas.** Es decir, la delegación del ejercicio de competencias municipales se puede ejecutar en favor de entidades públicas de las que no se forma parte.

Un ejemplo interesante de interacción entre municipios y administraciones públicas diferentes a través de un Consorcio es el Consorcio Haurreskolak. El Consorcio tiene su base, según el Protocolo para su creación, en el “Acuerdo Institucional sobre reparto de competencias en materia de servicios sociales, de 8 de febrero de 2001, suscrito por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y Eudel”. Se trata de un consorcio que forma parte del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.4 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Se trata de una entidad constituida formalmente el 24 de septiembre de 2003 por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y municipios de la Comunidad Autónoma, que se asociaron voluntariamente para poder llevar a cabo la gestión integral de las escuelas infantiles y la atención asistencial y educativa de los menores de tres años.

En el ámbito de los servicios sociales otra posible referencia a estudiar, por ser un ejemplo de interacción de los municipios con la administración pública provincial en el ámbito de los servicios sociales y a través de la figura consorcial, es el Consorcio de Servicios Sociales de Albacete, constituido por la Diputación Provincial de Albacete y la mayoría de los municipios de esta provincia. Según la información institucional que ofrece su web corporativa, gestiona el servicio de ayuda domiciliaria y programas complementarios en 83 municipios menores de 20.000 habitantes, a través de la implementación y puesta en marcha de servicios sociales generales y especializados. Otro ejemplo interesante de interacción de los municipios con otras administraciones públicas en el ámbito de los servicios sociales a través de un consorcio lo constituye el Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, que está integrado por la Xunta de Galicia y 272 municipios gallegos y tiene como objetivo el desarrollo de una red de servicios sociales homogéneos y de calidad en toda la Comunidad Autónoma. En el Diario Oficial de la Xunta de Galicia de 7 de julio de 2006 se publicó el convenio de colaboración para la constitución del consorcio con los correspondientes estatutos.

También puede referenciarse en este informe, a modo de ejemplo adicional de interacción de los municipios en el ámbito de los servicios sociales a través del consorcio, el Consorcio Comarcal de Servicios Sociales Horta Nord, que fue creado en 1993 para esta comarca de la Comunidad Valenciana. La actividad principal del consorcio es todo tipo de actividades servicios, centros y demás programas y planes de actuación en materia de diversidad funcional o discapacidad, para conseguir la más adecuada y plena inserción social. Este ejemplo es interesante por varias razones. En primer lugar, su escala territorial difiere de los ejemplos anteriores pues en este caso no se trata de un consorcio autonómico o provincial, sino comarcal. En segundo lugar debe destacarse que forman parte del mismo numerosos municipios, una mancomunidad de municipios y entidades privadas. Es decir, el consorcio lo crean entidades de diferente nivel territorial y naturaleza jurídica.

Finalmente, también se puede traer a colación en este informe el Consorcio de Serveis Socials de Barcelona, que es un consorcio constituido por la Generalitat y por el Ayuntamiento de Barcelona en el ámbito de los servicios sociales en las áreas de infancia y adolescencia, personas con discapacidad, mujeres, personas dependientes, personas mayores, personas con drogodependencias, etc.

Cabe recordar, por último, que la integración de las mancomunidades y las agencias de desarrollo comarcal en un Consorcio topa con algún problema legal desde el año 2013. Concretamente, en tal año se aprobó la Ley 27/2013, de 17 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que incorporó a la LBRL una disposición adicional novena, sobre redimensionamiento del sector público local, que prohíbe las entidades de segundo nivel, es decir, entidades que estén participadas a su vez por entidades de primer nivel, como es el caso de las mancomunidades y las agencias de desarrollo comarcal. El apartado tercero de la citada disposición adicional novena establece que “los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos o vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, no podrán participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional”.

Aunque en un principio esta limitación se exceptuó para las mancomunidades a través de la Norma Foral 13/2014 de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, pues se le daba a las mancomunidades el mismo tratamiento que los municipios –es decir, no se les consideraba entidades de primer nivel–, lo cierto es que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en sentencia de 4 de abril de 2016, anuló tal singularidad foral de modo que las agencias de desarrollo comarcal y las mancomunidades tienen el mismo tratamiento de entidades de primer nivel y, en consecuencia, tienen vedada la posibilidad de crear una entidad de segundo nivel, es decir, un consorcio.

c) Encomienda de gestión a un consorcio interadministrativo o mixto

Ya se ha señalado anteriormente que los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creados por varias administraciones públicas o entidades del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas³⁵. Por todo ello, como en el caso de la delegación del ejercicio de competencias, **también resulta posible realizar una encomienda de gestión de los municipios a los consorcios**. El artículo 118.2 LRJSP establece en ese sentido que estos consorcios pueden realizar actividades prestacionales o de gestión común de servicios públicos.

Son numerosas las referencias a encomiendas de gestión a consorcios. En el ámbito de los servicios sociales el artículo 3, *in fine*, de los Estatutos del Consorcio de Servicios Sociales de Albacete se refiere expresamente a “las encomiendas de gestión que (...) los poderes adjudicadores consorciados le puedan conferir a esta entidad”. También en otros ámbitos sectoriales es muy frecuente encontrar referencias a encomiendas de gestión a consorcios. Por citar un ejemplo, el pasado 4 de diciembre de 2018 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado los estatutos del Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela, que en su artículo 22 se refiere a “aquellas encomiendas de gestión que haya aceptado el Consorcio”. El 5 de enero de 2009 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la encomienda de gestión del Ministerio de Cultura al Consorcio Cartagena Puerto de Culturas. El 9 de octubre de 2017 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la encomienda de gestión realizada por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico al Consorcio de Aguas de Bustuarialdea. En el Boletín Oficial del Estado de 21 de diciembre de 2018 se han publicado los Estatutos del Consorcio Instituto de As-

³⁵ Artículo 118.1 LRJSP.

trofísica de Canarias, que reconocen expresamente la aceptación de encomiendas de gestión de terceros organismos públicos.

3.3.4. A otros municipios y/o agrupaciones municipales

Tampoco debe desdeñarse la opción de que los municipios guipuzcoanos realicen encomiendas de gestión y/o delegaciones de competencias entre ellos, o que las hagan a consorcios o mancomunidades –de base comarcal o territorial– exclusivamente formados por administraciones municipales. El análisis de estas fórmulas no se contempla en los objetivos de este informe –centrado en la delegación de competencias y/o en la encomienda de gestión a la administración foral– pero sería sin duda plenamente coincidente con lo establecido tanto en la LILE como en la LSS y en su normativa de desarrollo.

En ese sentido, el *Informe jurídico relativo al modelo supramunicipal de gestión de los Servicios Sociales de atención primaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa* elaborado en 2016 por el letrado Juan Antonio Landaberea señalaba que **en el supuesto de que finalmente se opte por la creación de agrupaciones municipales ad hoc para la gestión de los servicios sociales de atención primaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, las mancomunidades constituyen la opción preferente, pues resulta una figura jurídica que, dejando a salvo el problema de su complejo procedimiento de constitución o modificación, responde satisfactoriamente a las necesidades de los municipios de agruparse para la mejor prestación de los servicios sociales de atención primaria de su competencia.**

La legislación básica de régimen local, que se encuentra fundamentalmente condensada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece que las Mancomunidades gozan, a diferencia de los consorcios, de la condición de Entidad Local. El artículo 44 LBRL reconoce expresamente a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Tales mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Además, con arreglo al artículo 4.3 LBRL corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, aquellas potestades administrativas reconocidas a los municipios en ese mismo artículo.

En resumen, no cabe duda de que **la mancomunidad constituye la opción asociativa preferente del legislador para la prestación de los servicios sociales por los municipios cuando no puedan ser prestados por los mismos por razones de viabilidad o por razones de eficiencia o eficacia.** Las mancomunidades, a diferencia de las sociedades mercantiles de capital íntegramente público u otras formas asociativas privadas, pueden ser delegatarias del ejercicio de competencias administrativas y ostentan, en su condición jurídica de entidades locales, de las prerrogativas y potestades públicas de los municipios. Sin embargo –añade el informe– la constitución de las mancomunidades de municipios precisa una larga y compleja tramitación administrativa; su reconocimiento oficial está sometido al previo informe de otra Administración diferente a la de las administraciones constituyentes, y la modificación de su régimen tampoco es ágil, sino que también se ve supeditada a similar y largo proceso administrativo. Por ello, esta opción de la mancomunidad, que es la opción natural y preferente para la agrupación de municipios, presenta importantes dificultades para su rápida implantación y por ello no ha venido resultando atractiva para los municipios guipuzcoanos.

La mancomunidad no es en cualquier caso la única forma posible de agrupación municipal. De acuerdo al informe del letrado Juan Antonio Landaberea previamente citado, una de las dudas que se ha venido suscitando en ocasiones es si los municipios que desean asociarse exclusivamente entre sí pueden constituir un consorcio, en lugar de una mancomunidad, es decir, si la constitución que procede es necesariamente la mancomunidad, en lugar del consorcio, por tratarse aquella de una asociación voluntaria de municipios. A juicio del letrado firmante del informe, **la asociación volunta-**

ría de dos o más municipios para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia no debe adoptar necesariamente la personalidad de mancomunidad y los municipios pueden constituir entre ellos, al amparo del principio de autonomía local y de su potestad de autoorganización, un consorcio y existen innumerables ejemplos de ello. La LILE avala tal posibilidad en su artículo 104.2 cuando dispone que los consorcios “serán una de las fórmulas preferentes para la gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios municipales”. Asimismo, con arreglo al artículo 118 LRJSP, antes citado, los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes. Es decir, no existe ninguna dificultad legal para que los municipios guipuzcoanos deseen agruparse para la prestación de los servicios sociales de atención primaria mediante un consorcio.

3.4. Análisis comparado de diversos supuestos para la delegación de competencias y la encomienda de gestión

En los apartados precedentes se han analizado la posibilidad de realizar una delegación del ejercicio de las competencias y/o una encomienda de gestión de esas competencias a la Diputación Foral de Gipuzkoa, al organismo autónomo Kabia y a un eventual consorcio, interadministrativo o mixto, en el que podrían participar tanto la Diputación Foral como uno o varios de los Ayuntamientos guipuzcoanos. También se ha valorado, de forma menos detallada por no constituir el objeto de este informe, la posibilidad de reimpulsar la agrupación municipal mediante la constitución de mancomunidades y o el refuerzo de las actualmente existentes.

En este apartado se valora, desde la óptica estrictamente jurídica, las posibilidades que cada una de estas fórmulas podría ofrecer con relación a diversos elementos que se han considerado básicos para la articulación de una operación de estas características.

3.4.1. Exigibilidad del derecho subjetivo

Uno de los elementos centrales del nuevo marco que instauró la LSS es el “derecho subjetivo a los servicios sociales, constituido en derecho de ciudadanía” (exposición de motivos de la LSS). En consonancia con ello, el artículo 2 de la LSS dispone que el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales se configura como un derecho subjetivo dentro del marco de los requisitos generales de acceso al mencionado sistema y de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio. El apartado segundo de dicho precepto establece que las personas titulares podrán reclamar en vía administrativa y jurisdiccional, bien directamente, bien a través de las personas jurídicas legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses colectivos, el cumplimiento del derecho a las prestaciones y servicios que reconoce la Ley.

Por su parte, el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, insiste en la idea de que la LSS garantiza el acceso a las prestaciones y servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema de Servicios Sociales como un derecho universal y subjetivo cuyo cumplimiento pueden reclamar desde que venció el plazo que establecía la LSS -25 de diciembre de 2016- todas las personas que cumplan los requisitos, generales y específicos, de acceso a cada servicio o prestación económica del Catálogo. Y para garantizar tal derecho y dar contenido al mismo, el Decreto citado delimita la obligación prestacional de cada nivel de las administraciones públicas vascas.

Anteriormente ya se ha señalado que ni la delegación del ejercicio de competencias ni la encomienda de gestión suponen una alteración de la titularidad de la competencia. Desde ese punto de vista es importante señalar, teniendo en cuenta los objetivos de este informe, que **el derecho subjetivo es ejercitable ante la Administración Pública a la que corresponda la provisión de servicios de conformidad con el Catálogo de Prestaciones y Servicios, sin que las fórmulas jurídicas que emplee cada municipio responsable de la prestación (encomienda de gestión, delegación del ejercicio de competencias, etcétera) altere o modifique su régimen de responsabilidad en orden a satisfacer ese derecho subjetivo.**

En la medida en que no se está procediendo a una transferencia de competencias, si los municipios ostentan la titularidad de la competencia de la prestación de determinados servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la exclusión, la ciudadanía titular del correspondiente derecho subjetivo lo debe ejercitar directamente ante la corporación municipal correspondiente, haciendo abstracción de la fórmula empleada (encomienda de gestión, delegación de competencias, gestión directa, gestión indirecta, etcétera) y/o del tipo de organismo –Organismo autónomo, consorcio, Diputación Foral– al que se hayan delegado o encomendado tales competencias. Es decir, **la legitimación pasiva de las acciones administrativas y judiciales que ejerzan, directa o indirectamente, las ciudadanas y los ciudadanos la ostentan los municipios que deben proveer esos servicios sociales con arreglo a la LSS y seguirá correspondiendo a ellos, en el caso de que se proceda a una encomienda de gestión o una delegación del ejercicio de las competencias, hacer frente a la exigibilidad del derecho a los servicios sociales.**

3.4.2. Posibilidad de una prestación conjunta de servicios de atención primaria y secundaria

En el primer capítulo de este informe ya se ha señalado que uno de los posibles objetivos de cualquier reordenación de los servicios sociales de atención primaria para la inclusión podría ser el difuminar los límites que actualmente existen entre los servicios de nivel primario y secundario y de favorecer una mejor integración vertical del sistema, encomendado su prestación a un mismo nivel de la administración. Ello podría redundar en una clarificación de las funciones que cada nivel administrativo ha de cumplir, mejoraría la continuidad de la atención y contribuiría a clarificar el sistema de atención y su funcionamiento. También podría tener, como se señala en el siguiente capítulo, efectos negativos, como el alejamiento de los recursos de atención primaria de los Servicios Sociales de Base y la pérdida de algunas de sus características (proximidad, inmediatez, etc.). En todo caso, en este apartado se analiza brevemente, en qué medida cada una de las opciones barajadas podría facilitar o dificultar la prestación conjunta de servicios de atención primaria y secundaria.

Desde ese punto de vista, parece obvio que **la asunción por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa y, en su caso, por su organismo autónomo Kabia, de la prestación de los servicios de atención primaria y secundaria, por competencias propias, delegadas o por encomiendas de gestión, resulta posiblemente una de las mejores opciones** por cuanto ambas instituciones públicas ya asumen los servicios de atención secundaria y pueden asumir, mediante esa delegación de competencias o encomienda de gestión, los servicios sociales de atención primaria de competencia municipal en el ámbito de la exclusión. **La creación de un Consorcio interadministrativo (entre diferentes administraciones públicas) por la Diputación Foral, por Kabia y/o por los municipios tendrá el mismo efecto, ya que este organismo podría prestar los servicios de atención primaria, mediante delegación o encomienda de los ayuntamientos, y los de atención secundaria, mediante delegación o encomienda de la propia Diputación Foral.** En este caso, además, se evitaría el riesgo de desresponsabilización municipal que implica la encomienda de gestión e incluso la delegación de competencias a la administración foral, dado que los ayuntamientos participarían directamente en la gestión y gobernación del Consorcio.

Por el contrario, **la opción de la mancomunización municipal no resulta en este sentido una opción válida**, en la medida en que esa(s) mancomunidad(es) estaría(n) únicamente formada(s) por municipios. Ciertamente, la Diputación Foral podría encomendar y/o delegar a esa(s) mancomunidad(es) la prestación de los servicios de atención secundaria, pero no parece que esa sea, en la actual coyuntura, la vía de actuación más realista.

3.4.3. Asimetrías geográficas y funcionales

La reordenación de los servicios sociales municipales que se plantea en este informe debe necesariamente tener en cuenta una gran diversidad de situaciones:

- **D**iversidad en cuanto a los servicios y prestaciones respecto a los que cabe realizar delegaciones o encomiendas (como se ha señalado, las opciones pueden ser diferentes en función de si se analiza el caso de las viviendas tuteladas, los centros de acogida nocturna, los servicios de atención diurna o los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial).
- Diversidad en cuanto a las realidades municipales y el grado de desarrollo de la red en cada municipio o comarca (podría ser conveniente ofrecer soluciones distintas, *a la carta*, a cada municipio, en lugar de ofrecer soluciones uniformes para todos los municipios guipuzcoanos).
- Diversidad en cuanto a las opciones elegidas (en algunos casos podría optarse por la delegación de competencias, en otros por la encomienda de gestión y en otros por una combinación de ambas).
- Diversidad en cuanto al ritmo en el que, en cada municipio y/o en relación a cada servicio, se procede a una eventual reordenación (podría ser conveniente establecer un calendario progresivo para el desarrollo de las diversas opciones planteadas).

En este apartado se analizan las opciones jurídicas que podrían permitir o entorpecer un desarrollo asimétrico o *a la carta* de estas opciones, analizándose en el siguiente capítulo las ventajas y desventajas de estas asimetrías desde el punto de vista técnico.

a) Posibilidad de no incorporación voluntaria de algunos municipios que deseen mantener la gestión

Las opciones expuestas en este informe pivotan en la voluntariedad de los municipios. El artículo 2.3 de la LILE establece que los servicios públicos locales podrán ser prestados por otras entidades locales y en el supuesto de que la prestación de servicios se llevase a cabo por entidades locales supramunicipales “se tendrá en cuenta, en todo caso, la voluntad y solicitud de los diferentes municipios”. La propia Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades supramunicipales de Gipuzkoa, resalta que las mancomunidades de municipios “han demostrado con creces su funcionalidad por su carácter voluntario” y define a los consorcios por su “carácter voluntario”, añadiendo que la finalidad de la Norma Foral es regular las entidades supramunicipales “de carácter eminentemente voluntario”.

Precisado lo anterior debe añadirse que –en el caso del Consorcio– si un municipio no se integra en un Consorcio ello no es impeditivo, al menos desde el punto de vista jurídico, para que pueda articular

lar una relación jurídica externa con el consorcio, sea una encomienda de gestión o sea una delegación de competencias. Cuestión diferente es que, desde un criterio de oportunidad o desde una perspectiva política, se desee ese modelo. Y, asimismo, cuestión diferente es que el tratamiento económico de los municipios consorciados y no consorciados sea el mismo.

b) Posibilidad de un despliegue gradual o asimétrico, de uno o varios servicios o en diferentes fases

En todas las opciones descritas en este informe cabe la opción de un despliegue gradual o asimétrico con uno o varios servicios o en diferentes fases. Ese despliegue gradual es igualmente posible independientemente de si la delegación de competencias o la encomienda de gestión se realiza a la DFG, a un organismo autónomo foral o a un consorcio.

Respecto a la figura del consorcio se puede poner el ejemplo de despliegue gradual del Consorcio Haurreskolak, de gran interés en la medida que participan los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco junto con otra Administración Pública, el Gobierno Vasco. En el Protocolo de creación del Consorcio, otorgado el 21 de noviembre de 2003, se indicaba en su estipulación segunda esta cuestión de la progresividad y de la voluntariedad que puede ser de interés:

“De modo progresivo, en dicho Consorcio quedarán integrados los Ayuntamientos que libremente se incorporen al mismo, conforme a lo establecido en los Estatutos del Consorcio”

Asimismo, el citado Protocolo articula ese despliegue gradual, progresivo y voluntario de forma asimétrica en atención a cada realidad municipal:

“La Administración General de la C.A.P.V, y las Administraciones Municipales, en atención a la realidad existente en cada municipio (...) fijarán, en el convenio de entrada del municipio al consorcio, las instalaciones en que el Consorcio haya de prestar el servicio. Para ello, el Ayuntamiento pondrá a disposición del Consorcio las instalaciones en que haya de prestarse el servicio, o, en los supuestos en que así se acordará, éste se prestará en edificaciones adscritas al servicio educativo de enseñanza infantil y/o primaria”.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 31 de los Estatutos del Consorcio:

“Los convenios específicos de incorporación del municipio al consorcio, tanto en el momento inicial de constitución del consorcio, como en las posteriores incorporaciones, establecerán las condiciones particulares de entrada del municipio al consorcio, entre ellas las referidas a las instalaciones en que vaya a prestarse el servicio, su aportación, y las condiciones de dicha aportación, a cuyo cumplimiento queda en todo caso supeditada la incorporación del municipio”.

c) Posibilidad de los municipios de combinar opciones (encomienda de gestión o delegación del ejercicio de competencias) para los diferentes servicios de atención primaria

Tal y como se ha indicado en los párrafos anteriores, los municipios tienen la posibilidad de combinar diferentes opciones para la efectiva prestación de los servicios sociales: pueden realizar encomiendas de gestión junto a la delegación del ejercicio de competencias, o pueden realizar sólo encomiendas o sólo delegaciones de competencias.

d) Realidades diferentes en relación al nivel de desarrollo de los recursos y a los avances realizados en cuanto a la planificación comarcal de los mismos

En todas las opciones descritas en este informe cabe adaptar el modelo a la realidad diferenciada de los municipios guipuzcoanos donde ya se prestan esos servicios y de aquellos donde todavía no se prestan, tal y como se ha indicado anteriormente. En la misma línea de los párrafos anteriores, en todas las opciones descritas cabe adaptar el modelo a la realidad diferenciada de aquellos municipios que ya han planificado de forma conjunta la gestión de los servicios sociales y de aquellos municipios que no lo han hecho.

3.4.4. Participación de otros agentes

Una de las cuestiones que se deriva del análisis realizado en el capítulo siguiente se refiere a la eventual necesidad de implicar a otros organismos, públicos o privados, en la gestión de los servicios sociales para la inclusión social. Se plantea en ese sentido que, para avanzar en una mayor integración de los servicios que se prestan a las personas en situación o riesgo de exclusión social³⁶, **sería conveniente avanzar en modelos organizativos que permitan una mayor transversalidad en la respuesta a las necesidades de la ciudadanía.** Como se indica a continuación, **desde una perspectiva jurídica, sólo la opción del consorcio da una respuesta adecuada a esta eventual necesidad.**

La implicación o colaboración de otro organismo, público o privado, en la prestación de servicios sociales de atención primaria puede vehicularse externamente, mediante convenios de colaboración con aquellas instituciones públicas competentes, o internamente, formando parte de los propios organismos que vayan a prestar aquellos servicios sociales. En ese sentido, **la fórmula más factible de integración de otra institución pública es la creación ex novo de un Consorcio**, pues Kabia es un organismo autónomo foral, que forma parte de la administración foral de Gipuzkoa. Por el contrario, como se ha indicado anteriormente, los Consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creados por varias administraciones públicas o entidades del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas³⁷.

Así pues, **un Consorcio interadministrativo podría integrar en su seno a otros organismos públicos – Lanbide, Etxebide, Osakidetza... –, lo que permitiría vincular en mayor medida a estas entidades en la prestación de los servicios de la Cartera de Servicios Sociales y/o prestar servicios de carácter intersectorial (de naturaleza sociosanitaria o socioeducativa, etc.).** A su vez, un consorcio mixto permitiría integrar también a entidades privadas, con o sin fin de lucro.

En todo caso, la participación del Gobierno Vasco, de la Diputación Foral y de los municipios en el Consorcio precisaría la adopción de los respectivos acuerdos por sus máximos órganos de gobierno, es decir, Consejo de Gobierno, Consejo de Gobierno Foral y Pleno, así como la previa emisión de los correspondientes informes de los órganos jurídicos y encargados de la intervención económica, lo que permite hacerse una idea de que el proceso de constitución se suele alargar considerablemente.

³⁶ Cuyas necesidades van más allá del sistema de Servicios Sociales y se extienden a los sistemas de empleo, vivienda, salud o garantía de ingresos.

³⁷ Artículo 118.1 LRJSP.

3.4.5. Necesidad de acuerdos económicos o reajustes financieros

La LILE trata de garantizar la suficiencia financiera de los municipios en el ejercicio de sus competencias, de modo que, junto a la existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos, trata de dotar a tales municipios de los medios económicos suficientes para el cumplimiento de su misión, lo que la Ley denomina principio de suficiencia financiera. Por ello, en la LILE se proclama que las instituciones vascas deben garantizar la autonomía local de los municipios con una financiación que se corresponda con las competencias que los municipios tienen encomendadas.

En ese sentido, el artículo 4 de la LILE establece que el principio de suficiencia financiera es uno de los principios rectores del régimen local en el País Vasco. Corolario de lo anterior es que los artículos 22 y 23 de la LILE contemplan un régimen de delegación de competencias a los municipios por parte de las instituciones comunes y por parte de los órganos forales de los territorios históricos en el que “toda delegación deberá ir acompañada de la necesaria financiación”, de modo que “sin la dotación que garantice la prestación de los servicios delegados, la delegación será nula³⁸”.

La pregunta que procede formular a continuación es si este esquema de garantía de suficiencia financiera en la delegación que se hace a los municipios por parte de las instituciones comunes y por los órganos forales de los territorios históricos también se ha de aplicar necesariamente en sentido inverso, cuando la delegación del ejercicio de competencias la realizan los municipios en favor de instituciones públicas supramunicipales. La respuesta es que no se aplica necesariamente en todos los casos. En ese sentido, el artículo 16 de la LILE posibilita que la financiación del ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones que se encuentren encuadradas dentro del ámbito de las competencias municipales, propias, transferidas o delegadas, corresponde en exclusiva al municipio, salvo que se prevea lo contrario en una Ley o Norma Foral o “sea objeto de una política subvencional de las instituciones autonómicas o forales”.

En resumen, **es perfectamente posible que los municipios deleguen en la Diputación Foral de Gipuzkoa competencias y que tal delegación no vaya acompañada de la necesaria financiación municipal o que en tal delegación el municipio delegante no cubra el coste de la prestación de servicios inherentes a la competencia que se delega** como consecuencia de la política subvencional de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

3.4.6. Contratación y subrogación del personal

a) Régimen de contratación

El régimen de contratación de personal de la entidad pública que vaya a asumir la encomienda de gestión o la delegación del ejercicio de las competencias municipales no va a diferir sustancialmente, sea la propia Diputación, sea un organismo autónomo o sea un consorcio, pues nos encontramos ante organismos públicos con similares –no idénticos– regímenes jurídicos.

Por una parte, la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal de Gipuzkoa, establece en su artículo 23 que en materia de régimen de personal de los con-

³⁸ A su vez, la LSS establece en su artículo 55 que “el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos consignarán anualmente en sus respectivos presupuestos cantidades suficientes destinadas a hacer frente a los gastos que se deriven del ejercicio de las competencias que se les atribuyen en la presente ley y en sus disposiciones de desarrollo, sin perjuicio de que también puedan establecer entre sí fórmulas de colaboración financiera”.

sorcios se aplicará supletoriamente el régimen jurídico de las mancomunidades: “Para la modificación de los estatutos del consorcio, adhesión y separación de sus miembros, disolución, régimen de personal, y régimen económico, presupuestario y contable, se estará a lo dispuesto en la presente Norma Foral para las mancomunidades, sin perjuicio de las particularidades que derivadas de la distinta naturaleza de los entes consorciados se establezcan en los estatutos”.

El artículo 9.5 de la citada Norma Foral establece únicamente para las mancomunidades que “el cargo de Secretaría o de Secretaría-Intervención, como los de Intervención-Tesorería, si existiesen, tendrán que ser ejercidos por funcionarios con habilitación nacional”. Asimismo, el artículo 121 de la LRJSP establece lo siguiente:

“El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes. Su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella.

Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones”.

Es decir, la LRJSP establece, como regla general, que el personal al servicio de los consorcios ha de proceder de las administraciones participantes, de todas, de algunas o de una de ellas, o, dicho en otras palabras, que los consorcios no pueden contar con personal propio nuevo como regla general. La razón de esta restricción –que luego se matizará– la acaba de explicar el Tribunal Constitucional en su reciente STC 132/2018, de 13 de diciembre, como consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña. De acuerdo al TC, “el artículo 121 de la Ley 40/2015 responde también a finalidades de eficiencia y estabilidad presupuestaria. Quiere evitar en lo posible que la creación de consorcios suponga contrataciones innecesarias de personal que aumenten el gasto público, con riesgo de desequilibrio de las balanzas públicas”.

La disposición adicional vigésima, apartado 5, de la derogada Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 27/2013, establecía ya que el personal al servicio de los consorcios ha de “proceder exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes”. El ahora controvertido 121 de la LRJSP recoge esta regla, pero incluye un párrafo segundo, que viene a permitir que el consorcio cuente con personal no proveniente de las Administraciones participantes. Es decir, contempla una excepción a esa regla general que, dadas las funciones a desempeñar por los consorcios (por citar algunos ejemplos, personal docente, orquestas sinfónicas, museos, palacios de congresos, etcétera), abre la posibilidad a que el órgano al que se adscribe el Consorcio pueda autorizar la contratación de personal.

A juicio del Tribunal Constitucional –que declara constitucional el artículo 121 de la LRJSP³⁹–, ese artículo no debe interpretarse como algo rígido y cerrado que prohíba la contratación de personal externo a las Administraciones participantes. Exige solo que tal contratación tenga lugar “cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar”. Se trata de una directriz básica que enmarca, sin llegar a lesionarla, la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales⁴⁰.

³⁹ STC 132/2018.

⁴⁰ STC 93/2017, FJ 7 b.

Por lo que se refiere a las clases de personal al servicio de los consorcios, el artículo 12.1 de la LRJSP dispone que el personal al servicio de los consorcios puede ser funcionario o laboral. En el caso de los organismos autónomos existe también esa doble posibilidad. Por ejemplo, el artículo 20 de los Estatutos de Kabia, aprobados por el Decreto Foral 46/2014, de 22 de diciembre, establece lo siguiente:

“La plantilla de personal del organismo autónomo estará integrada por:

- a) El personal funcionario del organismo autónomo que en virtud de nombramiento legal se encuentre vinculado a éste.*
- b) El personal laboral que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, presta servicios retribuidos al organismo autónomo, seleccionado en la forma legalmente establecida.*
- c) En los términos del convenio de traspaso y pactos suscritos, el personal funcionario o laboral al servicio de las entidades locales que se encuentre adscrito al servicio y que pase a desempeñar servicios en el organismo autónomo.*

Las condiciones de trabajo del personal del organismo autónomo serán las que se aprueben a través del convenio colectivo y/o el acuerdo regulador que procedan.

La relación de puestos de trabajo es el instrumento mediante el cual el organismo autónomo hace pública la estructura de su organización y ordena sus puestos de trabajo”.

b) Régimen de subrogación

Es también necesario hacer referencia a las condiciones laborales en las que desarrollaría su labor profesional el personal que en el momento de una eventual encomienda de gestión o delegación de competencias estuviera prestando sus servicios a las administraciones municipales, ya sea como personal laboral o como funcionario, así como en las entidades que gestionan tales servicios mediante gestión indirecta. Aunque la jurisprudencia y la casuística en relación a esta cuestión es amplísima –y su análisis requeriría un estudio específico– se plantean a continuación algunas cuestiones al respecto.

En el caso de que se optara por la figura del Consorcio, el personal laboral o funcional de las administraciones públicas que lo conformen podrían integrarse como personal del mismo. Las personas empleadas que tenían relación laboral con su municipio se integrarían con este régimen laboral y las personas que tienen relación funcional también se integrarían con este régimen funcional, dado que, como se ha dicho, el consorcio puede tener ambos tipos de personal. Su régimen jurídico, laboral o funcional, será el de la Administración Pública de adscripción del personal. Es decir, si proceden de los ayuntamientos su régimen jurídico será el correspondiente al ayuntamiento de procedencia y sus retribuciones en ningún caso pueden superar las retribuciones establecidas para puestos de trabajo equivalentes en el Ayuntamiento en el que está adscrito.

Respecto a la aplicación del mecanismo de sucesión de empresa y de subrogación – independientemente de si la encomienda de gestión y delegación de competencias se realiza a la DFG, a un organismo autónomo o a un consorcio– no existe una regla general aplicable a todos los supuestos de cambios en la gestión del servicio social correspondiente. Los tribunales concluyen que se debe analizar caso por caso para ver si habría que aplicar el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores⁴¹. En principio, el art. 44 del ET prevé su aplicación para todo supuesto de subrogación empre-

⁴¹ De acuerdo a ese artículo, "el cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obliga-

sarial o transmisión de empresas, también cuando la entidad empleadora tiene naturaleza pública. Sabiendo que dicho precepto transpone la Directiva 2001/23, 12 marzo, sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas y puesto que el art. 1.1.c) de dicha norma dispone que la Directiva resulta de aplicación "a empresas tanto públicas como privadas que ejerzan una actividad económica, con o sin ánimo de lucro", la aplicación de la norma laboral resulta ineludible en los casos de entidades públicas que prestan servicios sociales.

Una vez resuelta la aplicación de lo establecido en el artículo 44 del ET también en el ámbito del sector público y de las Administraciones Públicas, debe resolverse la cuestión de si realmente constituye una sucesión de empresa el supuesto de mera asunción de la gestión del servicio por una entidad pública cuando antes estaba prestado, de forma directa o indirecta, por otra entidad. Se trata de una cuestión muy conflictiva con gran diversidad de opiniones por los tribunales. De la jurisprudencia mayoritaria existente en España se deduce que, por ejemplo, el cambio de gestión de un servicio público por la simple disolución de una sociedad municipal y la asunción de sus funciones por el Ayuntamiento socio no genera necesariamente la obligación de aplicación del Estatuto de los Trabajadores y la consiguiente subrogación de personal por el Ayuntamiento. En ese caso, si, por ejemplo, el Ayuntamiento pasa a prestar el servicio con sus propios medios personales y materiales, no habrá subrogación del personal.

El Tribunal Supremo en sentencia de 11 de julio de 2011, en un supuesto de reversión de un servicio público a un Ayuntamiento para su prestación por gestión directa, dispone que en el supuesto de asumir una Administración la gestión del servicio, por sus propios medios, y no existir ninguna transmisión de medios materiales ni humanos, no se produciría sucesión de empresas y no se aplicaría el artículo 44 del ET. Por el contrario, cuando la reversión de un servicio vaya acompañada de la transmisión de medios materiales o de la asunción de algunos empleados, concurriría la sucesión empresarial del artículo 44 del ET.

Es necesario señalar también, en cualquier caso, que **el régimen de sucesión de empresas del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores sólo resultaría aplicable, en su caso, a empleados municipales con régimen laboral, no funcionarial**. El artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores opera en las relaciones laborales de los empleados municipales, no en el ámbito de las funcionariales.

Por otra parte, también es importante señalar **que la mera delegación del ejercicio de determinadas competencias o la encomienda de gestión no conllevan necesariamente la consecuencia de la subrogación laboral**. Es decir, los municipios titulares de las competencias sobre servicios sociales que delegan el ejercicio o encomiendan su gestión, siguen siendo titulares de las competencias y del personal adscrito a su ejercicio. Así lo establece el Tribunal Superior de Justicia de Canaria, en una sentencia de 18 de mayo de 2012 en materia de servicios sociales, que diferencia los efectos laborales de la transferencia de competencias y de la delegación de competencias:

“Como bien razona la Administración Local, la determinación de la condición de empresario obliga a diferenciar las técnicas administrativas de transferencias de competencias y de delegación de éstas, y sus efectos respecto del personal afectado por dichas medidas.

Ciertamente (...) la diferente situación que se crea en un supuesto de transferencias de competencias respecto de la que se genera como consecuencia de una delegación competencial, afectan al vínculo jurídico laboral que une a los trabajadores con las Administraciones Públicas afectadas.

ciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente".

En efecto, en el supuesto de una transferencia de competencias entre distintas Administraciones Públicas (..), no sólo se produce una encomienda de la gestión de la competencia transferida, sino también un trasvase de la titularidad de la misma, asumiendo la Administración Pública que recibe la transferencia (...) su ejercicio y su titularidad (...).

Sin embargo, en una delegación de competencias –como es el supuesto que nos ocupa– no hay una transferencia de la titularidad de la competencia entre la Administración delegante (...) y la Administración delegada (...), sino del mero ejercicio de la misma, manteniendo la primera de ellas (...) tanto la titularidad de la competencia como la de los bienes necesarios para el desarrollo de la misma y del personal adscrito a su ejercicio...”.

En todo caso, para minimizar riesgos e incertidumbres se recomienda que las delegaciones del ejercicio de competencias determinen el alcance, contenido, condiciones de las mismas, así como el control que se reserve la Administración delegante “y los medios personales, materiales y económicos” que la misma asigne. Es una previsión normativa en la LBRL para las delegaciones del ejercicio de competencias a los municipios, pero debería exigirse también en el sentido inverso.

3.4.7. Adquisición, construcción o arrendamiento de inmuebles

En la medida que buena parte de los servicios sociales de atención primaria están vinculados a equipamientos físicos específicos, es conveniente analizar en qué medida los diferentes organismos a los que se podrían transferir desde los ayuntamientos las funciones y actividades señaladas –Diputación Foral, organismo autónomo y consorcio– ostentan capacidad para adquirir, construir y/o ser cesionarias de inmuebles.

Antes ya se ha señalado que tanto en la delegación de competencias como en la encomienda de gestión, la titularidad de la competencia la siguen ostentando los municipios a quienes compete la prestación del servicio social de atención primaria. Estos servicios pueden basarse en inmuebles de titularidad municipal o en inmuebles de titularidad ajena. **El régimen de adquisición, construcción o arrendamiento de inmuebles por la entidad pública que sea delegataria del ejercicio de competencias o de la encomienda de gestión no difiere sustancialmente. Tampoco se perciben diferencias sustanciales respecto al régimen patrimonial de los consorcios y de los organismos autónomos, que se regirán por las normas patrimoniales de la Administración Pública a la que estén adscritos.**

Tanto los organismos autónomos forales como los consorcios y las mancomunidades ostentan personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, así como de disponer de patrimonio propio. En ese sentido, el artículo 1.2 de la Norma Foral de creación de Kabia establece lo siguiente: “El organismo autónomo foral estará dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, patrimonio y tesorería propios”.

Conviene también recordar que, con arreglo al artículo 137 de la Ley 33/2003, de 2 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, **la enajenación de bienes inmuebles de las Administraciones Públicas podrá realizarse mediante subasta, concurso o adjudicación directa.** Según el apartado 4 de esa Ley, se podrá acordar la adjudicación directa cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público. Es decir, **los consorcios o los organismos autónomos, al igual que las mancomunidades, pueden ser adjudicatarios directos de inmuebles de otras administraciones públicas, es decir, de la Diputación Foral, del Gobierno Vasco o de los municipios.**

En Gipuzkoa, la Norma Foral 8/1996, de 9 de julio, de Patrimonio del Territorio Histórico de Gipuzkoa, también establece en el artículo 45.2 que el Consejo de Gobierno Foral podrá acordar la enajenación

directa de bienes inmuebles, previo informe del departamento competente en materia de patrimonio, cuando el adquirente sea otra Administración Pública o en general cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público. Es decir, **tanto los consorcios como los organismos autónomos pueden ser adjudicatarios directos de tales bienes patrimoniales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. También lo podrían ser las mancomunidades.**

En orden a una posible cesión gratuita de uso de bienes forales, el artículo 53 de la citada Norma Foral establece que el uso de los bienes inmuebles de dominio privado cuya explotación o afectación no se juzgue previsible, podrá ser cedido gratuitamente por el Consejo de Gobierno Foral para fines de utilidad pública. Se considerarán de utilidad pública a efectos de este artículo, las cesiones de uso hechas a las Administraciones Públicas y sus Entes Institucionales, las instituciones declaradas de utilidad pública y las Instituciones sin ánimo de lucro. En resumen, **tanto los organismos autónomos como los consorcios y las mancomunidades podrían ser cesionarios de uso de tales bienes con carácter gratuito.**

En resumen, en el supuesto de que se considerase necesario, tanto un organismo autónomo como un consorcio podrían ser titulares de inmuebles para la prestación de los servicios señalados. Además, en el supuesto de que los municipios o la Diputación desearan transmitir, arrendar, realizar una cesión de uso, etcétera, de bienes inmuebles a Kabia o a un Consorcio resultaría posible realizarlo directamente, sin pública concurrencia. En todo caso, no resulta necesario que para realizar una delegación de competencias o una encomienda de gestión los municipios se deban desprender de la titularidad de inmuebles de los que ya sean titulares. Es decir, resulta perfectamente posible que la DFG, Kabia o un Consorcio reciban una delegación de competencias o una encomienda de gestión sin recibir la titularidad del inmueble o equipamiento. En esos casos, si se trata de un bien municipal de dominio público o demanial ni tan siquiera sería necesario otorgar una concesión, autorización u otro título habilitante, pues el mismo convenio de la delegación o la encomienda habilita al consorcio o a Kabia para el uso de los bienes de conformidad con el artículo 91 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

3.4.8. Establecimiento de precios públicos y gestión de la participación económica de las personas usuarias

De los servicios que se vienen analizando en este informe, sólo el piso de acogida para la atención de situaciones de urgencia social (1.9,1.1) contempla la participación económica de las personas usuarias. Resulta sin embargo conveniente analizar las posibilidades que en cuanto al establecimiento de los precios públicos y la gestión de la participación económica de las personas usuarias tendrían las fórmulas que se vienen analizando, en previsión de que les pudiera ser encomendada o delegada el ejercicio de las competencias de gestión de este servicio y/o de que, en una eventual modificación del Decreto de Cartera de Servicios Sociales, se optara por establecer alguna participación económica de las personas usuarias en la financiación de estos servicios.

En relación a esa cuestión cabe señalar que tanto en el régimen de encomienda de gestión como en el régimen de delegación del ejercicio de competencias son los municipios los que, como regla general, ostentan la titularidad de la competencia y aprueban la correspondiente Ordenanza Fiscal. Sin embargo, **a diferencia de lo que ocurría en el caso de la encomienda de gestión, en algunos supuestos de delegación del ejercicio de competencias municipales las mancomunidades y los consorcios – así como la propia Diputación de Gipuzkoa, si fuera la delegataria del ejercicio de las competencias – pueden asumir en determinadas condiciones la fijación de los precios públicos así como su gestión, liquidación y recaudación.**

Respecto a la **fijación de los precios públicos**, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone en su artículo 47 lo siguiente:

1. *El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Comisión de Gobierno, conforme al artículo 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.*
2. *Las entidades locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos.*

En ambos supuestos, los organismos autónomos y los consorcios enviarán al ente local de que dependen copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio.

También lo dice el artículo 21 de la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal de Gipuzkoa.

Respecto a la **gestión, recaudación e inspección**, el artículo 106.3 de la LBRL establece lo siguiente:

3. *Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.*

Con arreglo a esta disposición, los municipios pueden delegar la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios en la Diputación, pero no en un Consorcio, que no es una Entidad Local. Los precios públicos no tienen sin embargo carácter tributario y, por otra parte, la normativa guipuzcoana de consorcios locales, antes citada, sí permite la delegación de esas competencias en el artículo 21.3, aunque se refiere a las tasas. Es también importante señalar que el Consorcio puede aprobar su propia Ordenanza Fiscal por sus servicios y gestionar y recaudar sus precios públicos.

En el caso de los consorcios locales⁴², el artículo 21 de la de la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa, establece lo siguiente:

“2. Los municipios, las mancomunidades y demás entidades municipales asociativas podrán atribuir a los consorcios que hubieran constituido la fijación de los precios públicos por ellas establecidos correspondientes a los servicios a cargo de dichos consorcios, salvo cuando los precios no cubran el coste de los servicios y no se diga otra cosa en sus estatutos.

Los consorcios deberán enviar a las entidades consorciadas copia de la propuesta y del estudio económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio.

3. Los municipios, las mancomunidades y demás entidades municipales asociativas podrán delegar en los consorcios que hubieran constituido mediante las fórmulas de colaboración que procedan, las facultades de gestión, liquidación y recaudación de las tasas que aquéllos esta-

⁴² Son los “constituidos entre entes locales y otras Administraciones Públicas y que gestionen intereses propios de los entes locales” (artículo 18 de la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa).

blezcan por la prestación de los servicios asumidos por el consorcio, pudiendo dicho consorcio actualizar su cuantía atendiendo a lo previsto en la preceptiva memoria económico-administrativa justificativa de la misma”.

A modo de casos reales se pueden citar en este informe algunos ejemplos. Por ejemplo, el artículo 8 de los estatutos del Consorcio Haurreskolak establece que el Consorcio ejercerá las competencias relativas a “la fijación de la cuantía de las tarifas o precios por la prestación de los servicios. Las citadas tarifas o precios serán uniformes en todo el ámbito territorial del Consorcio”.

Existen en cualquier caso diferentes modelos de integración de los municipios en los consorcios, en lo que se refiere al establecimiento de tasas y precios públicos. Otro ejemplo que se puede citar es el de la integración de los municipios guipuzcoanos en el Consorcio Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa. La incorporación de los municipios conlleva un sometimiento a unos reglamentos del consorcio y la firma de unos convenios de integración tarifaria.

3.4.9. Responsabilidad patrimonial en los supuestos de delegación de competencias y de encomienda de gestión

Junto al resto de las cuestiones señaladas, es también conveniente hacer referencia a las implicaciones que la encomienda de gestión y la delegación de competencias –independientemente de los organismos que asumieran tales encomiendas o delegaciones– tendría en relación a la responsabilidad patrimonial derivada de posibles lesiones a los bienes y derechos de terceros.

a) En el supuesto de delegación de competencias

Una de las cuestiones que conviene aclarar en este informe es el régimen de responsabilidad patrimonial de los municipios delegantes y de las administraciones públicas delegatarias en los supuestos de delegación de competencias en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria. Se trata de una cuestión diferente a la tratada en el apartado relativo a la exigibilidad del derecho a los Servicios Sociales, en donde únicamente se analizaba el derecho de la ciudadanía a recibir servicios sociales en los supuestos en los que se cumplen todos los requisitos exigibles para la prestación.

El régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se encuentra condensado en el Capítulo IV del Título Preliminar de la LRJSP, artículos 32 y siguientes. En virtud del citado régimen, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, en este caso de los servicios sociales de atención primaria, salvo en los casos de fuerza mayor o de aquellos daños que los particulares tienen el deber de soportar de acuerdo con la Ley.

En los supuestos de delegación de competencias, **el Tribunal Supremo considera que la administración municipal titular de la competencia no se exonera de responsabilidad patrimonial en el supuesto de que delegue el ejercicio de las competencias**. De hecho, el artículo 9.4 de la LRJSP establece que las resoluciones administrativas que dicte el órgano delegatario “se considerarán dictadas por el órgano delegante”. En la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 22 de diciembre de 2014, se señala lo siguiente en lo relativo a la responsabilidad patrimonial:

“En efecto, si la gestión de servicios públicos mediante contrato exige la previa atribución de las competencias administrativas, y la Administración conserva la titularidad en todo momento,

resultará que, con independencia de la delegación de otras posibles competencias, la concesión implica ya por sí sola una delegación, esto es una transferencia del ejercicio de la competencia cuya gestión se encomienda a esa persona -natural o técnica, según el caso- que es el concesionario. Y si esto es así, los actos del delegado se considerarán como dictados por la autoridad que haya conferido la delegación (art. 32,2 Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), es decir, por la Administración concedente, por lo que resulta explicable que ésta no pueda quedar exenta de responsabilidad por la actuación del concesionario como tal, aunque sea en relaciones de derecho privado”.

También el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se pronuncia en parecidos términos respecto a la responsabilidad patrimonial de la entidad titular del servicio. En su sentencia de 22 de junio de 2007 el TSJPAV señala lo siguiente:

“Llegados a este punto, (...) el hecho de que el Ayuntamiento de Vitoria realizara efectivamente el mantenimiento del alcantarillado no puede producir, en ningún caso, la alteración de la titularidad de la competencia sobre el alcantarillado del Concejo de Gamarra Mayor. Y ello sin perjuicio de las relaciones de colaboración que, en el momento del siniestro tenían establecidas ambas administraciones respecto del efectivo mantenimiento del alcantarillado. Lo que determina que corresponde a la demandada, Entidad Local Menor de Gamarra Mayor y no al Ayuntamiento de Vitoria la titularidad del servicio público de alcantarillado a cuyo defectuoso funcionamiento se imputa la responsabilidad patrimonial en el resarcimiento de la lesión antijurídica que se afirma padecida por la recurrente”.

También es muy clara la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, de 5 de junio de 2012: “Por otra parte, la delegación intersubjetiva de competencias no supone que el órgano delegante quede automáticamente eximido de cualquier responsabilidad u obligación con respecto a las mismas (...) Es decir, el órgano delegante no queda completamente desligado de la competencia”. El fundamento de tal conclusión es que la Administración Pública delegante conserva “en los supuestos de delegación las facultades de dirección y control, de dictar instrucciones técnicas de carácter general, de enviar comisionados o comisionadas con funciones informativas, de efectuar requerimientos (...) Es decir, en la delegación intersubjetiva, la transferencia del ejercicio de la competencia no se traduce en absoluta pérdida de potestades en el ente delegante y ni siquiera en pérdida de la titularidad de la competencia de la misma...”.

Un ejemplo próximo a la materia que trata el presente informe es el de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de 19 de diciembre de 2017. En la sentencia se relata que la Diputación Foral de Gipuzkoa “explica que tienen la competencia en materia de protección infantil, en virtud de la Ley 12/2008, de Servicios Sociales. Esta competencia incluiría el ejercicio de la guardia mediante el acogimiento de menores que se encuentren en situación de desamparo. En aplicación de esa previsión, la Diputación Foral de Guipúzcoa y una entidad privada habrían suscrito un convenio cuyo objeto era la regulación de la colaboración para el acogimiento de menores en situación de desamparo. Ello incluía a los menores extranjeros no acompañados con graves problemas de conducta. Dicho convenio abarcaba el centro de Aixola, con diez plazas concertadas para ese tipo de menores”. Producido un incidente por uno de los menores con daños corporales a terceros, el Tribunal Superior de Justicia, haciendo abstracción de aquel convenio de colaboración entre la Diputación y una empresa, concluye: “De tal modo que, conforme a este precepto, no cabe duda de que la responsabilidad por el daño causado por el menor corresponde a la Diputación Foral de Guipúzcoa, que es quien venía ejerciendo su tutela”.

La conclusión anterior debe entenderse sin perjuicio del derecho del municipio correspondiente que haya sido declarado responsable de los daños, como titular de la competencia sobre el servicio social, para ejercer una acción de repetición contra las entidades delegatarias, receptoras de la encomienda de gestión, colaboradoras, contratadas, etcétera. Y en cualquier caso también debe

añadirse que este riesgo de responsabilidad patrimonial debe minimizarse convenientemente pues resulta fácilmente asegurable por los municipios y, asimismo, por las entidades públicas que asumen las delegaciones de ejercicio de competencias, las encomiendas de gestión, etcétera.

b) En el supuesto de encomienda de gestión

En parecidos términos se pronuncian los tribunales respecto a la obligación de responder de los municipios titulares de competencias en los supuestos de daños causados como consecuencia de la encomienda de gestión. Un ejemplo es el de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de septiembre de 2016, según la cual “la encomienda de gestión al Canal de Isabel II no excluye que el Ayuntamiento de Alpedrete sea titular de su red de pluviales ni de las competencias legales sobre ella, siendo en cualquier caso responsable por incumplimiento de la obligación de garante”.

3.4.10. Realización de funciones adicionales a la gestión de los servicios contemplados en la Cartera

Como se señala en el punto siguiente, algunos de los agentes consultados han puesto de manifiesto la posibilidad de que un eventual proceso de reordenación de la atención primaria pudiera traer consigo la posibilidad de ordenar e impulsar otras actividades relacionadas con los servicios sociales para la inclusión, especialmente en lo que se refiere a la generación de un modelo común de intervención, válido para el conjunto de los servicios sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión. En relación a este objetivo, se plantea también la necesidad de ordenar, sistematizar y/o dar coherencia a las actividades que se realizan en materia de innovación, investigación, experimentación y formación. Aunque la reflexión sobre esta cuestión es fundamentalmente técnica y no jurídica, es también conveniente valorar en qué medida las opciones que se vienen manejando podrían o no contribuir al desarrollo de estas funciones.

De acuerdo al informe jurídico elaborado, **la mayoría de las opciones jurídicas expuestas en este informe (consorcio, organismo autónomo foral, etc.) posibilitan el desarrollo de estas funciones adicionales a la gestión de los servicios y centros contemplados en la Cartera de Servicios Sociales.**

- En el caso concreto de Kabia el artículo 3.3 de la Norma Foral de su creación enumera las funciones del organismo autónomo y se cierra con una cláusula general que le habilita a desarrollar actividades por propia iniciativa o que le puedan ser solicitados, mencionando expresamente la realización de estudios, informes, estadísticas, etcétera. También el artículo 4 contiene una enumeración de funciones lo suficiente amplia que posibilita aquellas actividades: “Realizar estudios, informes, estadísticas y otras actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales”.
- En el caso de un eventual consorcio, ya sea interadministrativo o mixto, dependiendo de las funciones que se le atribuyeran, no habría tampoco impedimento jurídico alguno para la realización de estas actividades. De hecho, los consorcios analizados en el marco de este informe tienen atribuida también esta función⁴³. La mayor o menor capacidad de

⁴³ El Consorcio de Servicios Sociales de Galicia establece en el artículo 7 de sus Estatutos como funciones del Consorcio “la investigación y la formación del personal en dicha materia”. Si tomamos el ejemplo del Consorcio Haurreskolak observamos que en el artículo 8 de sus estatutos, definidor de sus competencias, se enuncia la competencia siguiente: “a) El estudio de las necesidades relativas a la atención asistencial y educativa de los menores de tres años en los municipios consorciados, y la elaboración de cuantos planes y proyectos se estimen oportunos para satisfacer dichas necesidades”.

un organismo de estas características para la realización de estas funciones, la mayor o menor oportunidad de asignar estas funciones a este organismo, es por tanto una cuestión eminentemente técnica y no jurídica.

La opción de la encomienda de gestión y/o delegación del ejercicio de competencias a la Diputación Foral de Gipuzkoa, por el contrario, no tendría impacto alguno en esta cuestión, ya que los Ayuntamientos no delegarían funciones relacionadas con estas actividades a la Diputación. Ello no impide en cualquier caso, lógicamente, que la Diputación Foral de Gipuzkoa decidiera impulsar –como lo viene haciendo, en el marco del Plan Elkarrekin– este tipo de actividades en el ejercicio de sus funciones habituales.

4. ALTERNATIVAS PARA LA REORDENACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN GIPUZKOA

4.1. Introducción

En el capítulo anterior se ha hecho un repaso detallado de las opciones jurídicas que existen para el traspaso por parte de los Ayuntamientos de determinadas funciones y actividades relacionadas con los servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la exclusión –mediante encomiendas de gestión o delegaciones de competencias– a la Diputación Foral de Gipuzkoa, a un organismo autónomo foral o a un consorcio interadministrativo o mixto de nueva creación. No se han analizado otras posibilidades consideradas menos adecuadas, como la transferencia de las competencias municipales en este ámbito o la gestión de estos servicios por organismos de otro tipo, como fundaciones, asociaciones, etc.

A partir de ese análisis jurídico, en este capítulo se plantea un análisis de las implicaciones que diferentes escenarios tendrían desde la óptica de la intervención social y de la articulación del sistema de servicios sociales en el Territorio. Para ello, se han planteado cuatro opciones o escenarios y se han recogido tanto los argumentos a favor como los argumentos en contra de cada uno de ellos. Como se señala a continuación, los escenarios analizados son:

- Alternativa 1. Mantenimiento de la situación actual, sin delegaciones de competencias ni encomiendas de gestión.
- Alternativa 2. Delegación de competencias y encomienda de gestión a un nuevo consorcio interadministrativo constituido por la DFG y los ayuntamientos de la CAPV, para la prestación de servicios sociales de atención primaria, así como de atención secundaria, para las personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Alternativa 3. Delegación de competencias y encomienda de gestión por parte de los Ayuntamientos a la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Alternativa 4. Encomienda de gestión de los ayuntamientos a la Diputación Foral de Gipuzkoa o al Organismo autónomo Kabia.

La valoración de las ventajas y desventajas de cada escenario se ha realizado a partir de una serie de entrevistas mantenidas con personal técnico de los ayuntamientos, de la Diputación Foral, de EUDEL y de algunas entidades sin fin de lucro. En ese sentido, se ha analizado con estas personas cada uno de estos escenarios y se han identificado las ventajas y desventajas que se atribuyen a cada modelo, (en la medida en que es posible atribuir ventajas o desventajas, como después se señala, a unas alternativas jurídicas, técnicas u organizativas todavía muy poco definidas). En todo caso, se han mantenido entrevistas o reuniones de trabajo con personal técnico de las siguientes entidades:

- Asociación de Municipios Vascos (EUDEL)
- Cáritas Gipuzkoa
- Emaús Fundación Social
- Sartu

- Servicio de Planificación, Concertación y Prestaciones Económicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa
- Servicio de Protección a la Mujer Víctima de Violencia Machista y de Inclusión Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa
- Servicios Sociales de los Ayuntamientos de Beterri – Buruntza (Andoain, Lasarte, Urnieita, Usurbil, Astigarraga).
- Servicios Sociales de los Ayuntamientos de Oarsoaldea (Errenteria, Pasaia, Lezo y Oiarzun)
- Servicios Sociales de los Ayuntamientos de Tolosaldea (Billabona, Ibarra, Tolosa, Irura, Alegia, Anoeta, Asteasu, Zizurkil).
- Servicios Sociales de Ayuntamientos de Urola Kosta (Eibar, Elgoibar, Zarautz, Azpeitia)
- Servicios Sociales del Ayuntamiento de Arrasate.
- Servicios Sociales del Ayuntamiento de Donostia.
- Servicios Sociales del Ayuntamiento de Irun.
- Servicios Sociales del Ayuntamiento de Ordizia.

Cabe señalar, en relación al listado anterior, que no se ha buscado recoger la postura oficial de estas instituciones, sino la visión personal que los técnicos que trabajan en ellas tienen. Tampoco se ha pretendido recoger la opinión de los técnicos de todos los ayuntamientos de Gipuzkoa, sino de una selección representativa de todos ellos.

En lo que se refiere a los escenarios analizados y el tipo de análisis que se ha podido hacer, es importante señalar lo siguiente:

- El margen de indefinición de cada uno de los escenarios analizados es muy grande, en la medida en que las opciones, dentro de cada escenario, son variadas. En ese sentido, en la medida en que todos los escenarios se basan en la voluntariedad de los ayuntamientos y permiten un desarrollo asimétrico o a *la carta* (en cuanto a los servicios objeto de encomienda o delegación, en cuanto a los ayuntamientos participantes, en cuanto a las fases y plazos...), el margen de incertidumbre es muy elevado. En todo caso, se han planteado cuatro opciones que representan alternativas suficientemente representativas de todas las existentes y que permiten debatir sobre sus ventajas y desventajas.
- Las personas consultadas se definen sobre todo en función de si consideran conveniente que los ayuntamientos cedan (todas o parte de) sus competencias en materia de servicios sociales para la inclusión a la Diputación Foral. Se conocen en menor medida las implicaciones de las diferentes herramientas jurídicas utilizables –encomienda de gestión o delegación de competencias– o del organismo receptor de esas encomiendas o delegaciones (DFG, Consorcio, Kabia).
- Los argumentos que se exponen a favor de una opción son por lo general los mismos que se exponen en contra de otra. Por ello, en el análisis algunos argumentos aparecen de forma repetida, planteados en sentido positivo o negativo. Por la misma razón, la

mayor parte de los argumentos señalados, tanto a favor como en contra, pueden referirse a más de una opción.

- Más allá del posicionamiento a favor o en contra de cada escenario, lo que ha emergido en estas conversaciones ha sido un listado de cuestiones –objetivos, criterios, necesidades...⁴⁴– a los que cada uno de los escenarios responde de forma más o menos satisfactoria. Es decir, lo que el análisis realizado recoge –como se indica en la tabla del apartado de conclusiones– son los elementos que se consideran importantes por parte de las personas entrevistadas y una valoración de las ventajas y desventajas de cada escenario en relación a esas cuestiones. Como se señala en el apartado de conclusiones, no nos hallamos por tanto ante opciones mejores o peores, sino antes opciones que responden mejor o peor a objetivos diferentes, no siempre compartidos.
- Aunque se trata de escenarios claramente diferentes, no son en sí mismos o en todos los casos completamente alternativos o contradictorios. El Escenario 1 y el 4, por ejemplo, podrían tener una cierta complementariedad.
- Hay escenarios también plausibles que no se han analizado –la encomienda de gestión y delegación de competencias de atención primaria a un Consorcio por parte de los ayuntamientos, pero no de las competencias de secundaria por parte de la DFG, por ejemplo–, si bien del análisis realizado se deducen claramente las ventajas y desventajas que tendría esta opción.

En el análisis que se recoge en las páginas siguientes, se ha procurado resumir los argumentos a favor y en contra de las personas entrevistadas, aunque también se recogen argumentos que, si bien no han sido explícitamente planteados por nadie, se derivan de los argumentos expuestos por las personas entrevistadas. En algunos casos, se recogen en cursiva y entre comillas, de forma literal, las expresiones que mejor permiten entender los argumentos planteados.

4.2. Alternativa 1: mantenimiento de la situación actual y apoyo para el desarrollo de las competencias municipales en materia de Servicios Sociales

La primera de las alternativas que cabe valorar consiste en el mantenimiento de la situación actual, –es decir, la no realización de encomiendas de gestión ni delegaciones de competencias ni a la Diputación Foral, ni a Kabia ni, lógicamente, a un Consorcio de nueva creación– y el impulso al desarrollo de las competencias municipales en materia de Servicios Sociales. Se trata de **una posición defendida por una parte importante de las personas consultadas** e implica –pese a haberse definido como una alternativa basada en el mantenimiento de la actual situación– la realización de algunos cambios en la forma en la que se ha abordado en los últimos años el desarrollo de los servicios y centros de atención primaria en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa. Esta opción no es, por otra parte, incompatible con la realización de algunas encomiendas de gestión, desde o hacia los ayuntamientos, si bien estarían preferentemente orientadas a facilitar el uso compartido de determinados equipamientos y no implicarían una delegación de competencias.

⁴⁴ Por citar los más importantes, el despliegue efectivo de la red de recursos en todo el territorio, la integración vertical de los servicios de primaria y secundaria y la continuidad de la atención, la cercanía de los recursos a la esfera local, la coherencia con el marco normativo vigente, la clarificación funcional y competencial, la armonización territorial, la generación de modelos comunes de regulación e intervención, la eficiencia y reducción de duplicidades, la posibilidad de impulsar lógicas de coordinación comarcales, la capacidad de innovación y experimentación, etc.

Como acaba de señalarse, la opción por el mantenimiento de la situación actual implica algunos cambios en la forma en la que se ha venido articulando la red de servicios sociales para la inclusión social en Gipuzkoa. Se plantea en ese sentido la necesidad de avanzar en las líneas siguientes:

- Un mayor desarrollo del papel que actualmente juega la Diputación Foral de Gipuzkoa en lo que se refiere al impulso y la armonización de los Servicios Sociales municipales. Se valora en ese sentido como positivo el enfoque desarrollado en esta legislatura mediante la constitución de la mesa interinstitucional de Servicios Sociales y el impulso a la planificación de los mapas comarcales de Servicios Sociales, y se plantea la necesidad de profundizar en esa línea, mediante un apoyo político, técnico e incluso económico más decidido a los ayuntamientos para la prestación de determinados servicios⁴⁵ y/o para fomentar su agrupación de cara a la prestación conjunta de servicios de ámbito supramunicipal. Este renovado impulso a la colaboración intermunicipal es plenamente coherente con el espíritu de la LSS y de la LILE y responde a las recomendaciones planteadas en el último informe sobre la situación de los servicios municipales realizado por el Ararteko (Ararteko, 2016)⁴⁶.
- En la misma línea, algunas de las personas consultadas plantean la necesidad de que determinados ayuntamientos –los ayuntamientos medianos o grandes que tradicionalmente operan como ‘capital’ o cabeza de comarca⁴⁷– adopten un papel más activo y puedan configurarse como elementos tractores del desarrollo del sistema de Servicios Sociales de atención primaria en cada comarca. Ello implica la necesidad de alcanzar un pacto con tales municipios que reconozca y estimule ese papel tractor a la hora de desarrollar determinados servicios y cumplir determinadas funciones.
- También se plantea la necesidad de que el Gobierno Vasco juega en este ámbito un papel más activo, tanto en lo que se refiere a la regulación de los centros de la Cartera como al impulso de modelos y herramientas comunes de intervención, en la línea de las recomendaciones planteadas en el informe extraordinario del Ararteko sobre la situación de los servicios sociales municipales en Euskadi (Ararteko, 2016)⁴⁸.
- Es importante señalar, como se ha señalado previamente, que esta opción no está refiada con el recurso ocasional a la figura de la encomienda de gestión, si bien en este caso

⁴⁵ Este apoyo para la prestación de determinados servicios de competencia municipal con un apoyo extraordinario por parte de la administración foral no es nuevo en Gipuzkoa. La experiencia de los centros de atención diurna polivalentes, promovidos en colaboración entre algunos ayuntamientos y la Diputación Foral, es un buen ejemplo de ello. Su particularidad reside, por una parte, en la combinación de recursos de competencia municipal y foral no sólo integrados en un mismo edificio, sino gestionados de forma conjunta mediante un contrato de servicios suscrito por el ayuntamiento correspondiente; y, por otra, en una ‘sobrefinanciación’ por parte de la Diputación Foral, que pretende así compensar la falta de rentabilidad que supone, particularmente al inicio, la atención a pocas personas usuarias por parte de las empresas gestoras. Los equipamientos son siempre propiedad de los ayuntamientos o de las mancomunidades (...). No todos ofrecen los mismos servicios ni están ubicados en equipamientos singulares, pero todos tienen en común el hecho de que están abiertos a una atención menos sectorizada según el reparto competencial (aunque las personas mayores dependientes sean los clientes principales, existen personas usuarias más jóvenes) y de que contemplan regímenes más flexibles de uso de los servicios (servicios concretos en días concretos, en vez de una estancia continuada y diaria), en comparación con servicios ubicados en centros urbanos” (Iribar, 2017).

⁴⁶ Entre sus recomendaciones, el informe destaca la necesidad de “promover la colaboración intermunicipal para hacer frente a la complejidad inherente al desarrollo de servicios de responsabilidad municipal y ámbito territorial supramunicipal”.

⁴⁷ Dejando al margen los casos de Donostia e Irun, cabría hablar en este caso –al menos, aunque no sólo– de los ayuntamientos de Tolosa, Beasain, Hernani, Rentería, Eibar, Arrasate, Azpeitia o Zarautz.

⁴⁸ En su informe, el Ararteko dirige al Gobierno Vasco, a las Diputaciones y a los ayuntamientos la recomendación de “desarrollar modelos comunes de intervención, impulsando la formación de los y las profesionales y estableciendo una estructura de coordinación que facilite la colaboración, la reflexión, la información y el apoyo técnico a los servicios sociales de atención primaria”. Además, el informe recomienda al Gobierno Vasco “avanzar en el desarrollo normativo previsto en la Ley de Servicios Sociales y en el despliegue del Sistema Vasco de Servicios Sociales”.

se plantearía fundamentalmente para el desarrollo de equipamientos mixtos, que permitan integrar en un mismo centro o edificio servicios de atención primaria y secundaria de naturaleza similar.

En ese marco, se considera que sería posible y conveniente avanzar en el desarrollo de servicios de atención primaria vinculados a equipamientos de atención secundaria, y viceversa, al objeto de superar los problemas que supone para el desarrollo de la red de servicios de atención primaria la creación de nuevos servicios asociados a una infraestructura física. Esta cuestión resulta especialmente problemática para los ayuntamientos de tamaño pequeño o mediano que han de ejercer competencias de este tipo, en parte por los fuertes gastos que pueden estar asociados a la inversión, y en parte porque algunos servicios sólo tienen sentido si sirven a varios ayuntamientos de un área o comarca, lo que exige acuerdos sobre ubicación, cofinanciación, prioridades de acceso y otras cuestiones que complican considerablemente la promoción de nuevas infraestructuras sociales. Una alternativa que conviene explorar es la de promover esos recursos asociándolos a infraestructuras de atención secundaria, tanto actuales como en proyecto, y tanto de titularidad pública como privada (Iribar, 2017)⁴⁹.

Los argumentos que se plantean **a favor** de esta opción –definida en los términos que se acaban de señalar– son los siguientes:

- **Coherencia con el marco normativo vigente y con el principio de autonomía local.** Uno de los argumentos que con mayor claridad plantean quienes apuestan por esta opción se refiere a la necesidad de mantener la mayor coherencia posible con el marco normativo vigente, que establecen la LSS y el Decreto de Cartera. Se plantea en ese sentido que el resto de las alternativas planteadas –especialmente, la opción del consorcio– suponen la alteración, en la práctica, del marco establecido por esa normativa y que, en ese caso, sería más coherente abogar por la modificación del marco normativo vigente. Se plantea en el mismo sentido que el mantenimiento de la situación actual –en los términos en los que se ha definido– reconoce y pone en valor el concepto de autonomía local, en la medida en que permite que sean los ayuntamientos quienes planifican y desarrollan los servicios de su competencia en función de sus preferencias técnicas y políticas, dentro del marco general establecido por las instituciones comunes. También plantean quienes abogan por esta opción que no se ha avanzado hasta ahora suficientemente por la vía de la agrupación municipal para la prestación de servicios de competencia municipal y ámbito supramunicipal, y que existen posibilidades no suficientemente explotadas para el desarrollo de los servicios sociales a nivel comarcal mediante un impulso más decidido a la creación de mancomunidades y a la adopción de acuerdos intermunicipales.

Quienes abogan por esta opción señalan también que, pese a parecer más sencilla, esta no es la alternativa más fácil, pues requiere tanto de un mayor impulso técnico, económico y/o político por parte de la administración foral como de un impulso renovado por parte de los ayuntamientos y, de forma específica, los ayuntamientos de tamaño me-

⁴⁹ Como pone de manifiesto el artículo citado, pueden existir sinergias al aprovechar equipamientos existentes o promover equipamientos nuevos que integren los niveles de primaria y secundaria. Los servicios de atención diurna y nocturna destinados a la exclusión/inclusión son un caso especialmente propicio para ello: “Primero, porque los de atención primaria están poco desarrollados o no existen en la mayor parte de Gipuzkoa, luego hay que promoverlos; segundo, porque son servicios de ámbito comarcal, según el Mapa; tercero, porque salvo los ayuntamientos grandes que ya disponen de algún servicio (e incluso alguno de éstos), es de esperar que los demás municipios propongan encomendar su gestión a la Diputación Foral. De hecho, en nuestra opinión, el desarrollo de estos servicios en la mayoría de las comarcas sólo está medianamente garantizado si se opta por una intervención de la Diputación, y ésta debería aprovechar para valorar la integración con servicios de su competencia”.

diano que operan, también en el ámbito de los servicios sociales, como cabeza de comarca.

Algunas personas también plantean, en una línea similar, que el mantenimiento del marco actual obedece a la necesidad de no seguir realizando cambios continuos en el esquema normativo que rige los servicios sociales. Citan en ese sentido los a su juicio continuos cambios normativos que se vienen realizando en relación a esta cuestión y la necesidad de dotarse de un marco estable, prolongado en el tiempo, que permita la planificación y el desarrollo de los servicios con una mínima seguridad.

- **Responsabilización y control municipal respecto a los recursos de proximidad.** En una línea muy similar, la defensa de esta alternativa obedece también a la necesidad de mantener la responsabilidad y el control municipal en relación a los servicios sociales de atención primaria. Se considera en ese sentido que las opciones basadas en la encomienda de gestión y, sobre todo, la delegación de competencias implican una desresponsabilización municipal que no se corresponde con el reparto competencial establecido en la LSS.

El riesgo de desresponsabilización municipal, más allá de sus implicaciones desde el punto de vista institucional, se plantea fundamentalmente en relación a la necesidad de que los recursos del mapa de Servicios Sociales que requieren un mayor grado de proximidad y de cercanía a la ciudadanía no salgan de la esfera municipal. Se plantea en ese sentido por parte de algunas personas el temor a la pérdida de control en el diseño y el acceso a esos recursos que, si se delegaran o encomendarán a otras instancias superiores, dejarían de formar parte del catálogo municipal de Servicios Sociales (por mucho que la titularidad del servicio siguiera siendo municipal). Este cambio reduciría el margen de maniobra de los técnicos municipales en cuanto al acceso a recursos específicos, dificultaría el trabajo con ciertos perfiles⁵⁰, reduciría la posibilidad de trabajar en clave de cercanía y extendería a los recursos diurnos y residenciales de atención primaria los problemas con los que ahora se encuentran algunos municipios para el acceso a los recursos de atención secundaria (*“Acabaríamos teniendo en nuestra puerta a las personas que no pudieran acceder o fueran expulsadas de esos recursos, y nosotros ya no tendríamos ningún recurso que ofrecerles”*).

- **Mayor aprovechamiento de las sinergias comarcales.** El mantenimiento del modelo actual permite, a juicio de algunas de las personas consultadas, un mejor aprovechamiento de las sinergias comarcales, en la medida en que el desarrollo de los servicios se basa en la agrupación de los municipios para la prestación de servicios de competencia municipal y ámbito supramunicipal, y no en la delegación de esas competencias a otra administración. Se plantea en ese sentido que el resto de las opciones se plantean desde una óptica que abarca el conjunto del Territorio Histórico, lo que dificultaría el desarrollo de lógicas de planificación y colaboración de base comarcal.
- **Garantizar la eficiencia, y evitar la proliferación de nuevos organismos públicos y nuevos niveles de atención.** Como se señala más adelante, al describir los argumentos en contra de la creación del Consorcio, una de las razones para la defensa del mantenimiento de la situación actual se refiere a la necesidad de evitar la creación de organismos públicos y estructuras organizativas adicionales a las ya existentes. Al margen de la cuestión de la eficiencia en el gasto y la no generación de duplicidades, se aduce en ese sentido el complejo proceso de creación de un nuevo organismo público –así como el

⁵⁰ Básicamente, las personas en situación de riesgo o exclusión que residen en sus domicilios, están razonablemente enraizadas en cada municipio –es decir, no están de paso– y requieren unos recursos de proximidad y una intervención social basada en la cercanía.

complejo proceso necesario para una encomienda de gestión y/o una delegación de competencias por parte de un número importante de ayuntamientos-, las dificultades para la toma de decisiones económicas y de gestión en su seno, la necesidad de dotarse de una estructura de personal específica, etc. También se aduce, desde un punto de vista más orientado a la intervención social, que el mantenimiento de la situación actual evitaría crear un tercer espacio de intervención –a medio camino entre la atención municipal y la foral, entre la primaria y la secundaria-, con lo que los problemas de coordinación, en lugar de reducirse, se incrementarían.

En esa misma línea, algunas de las personas consultadas plantean que las dimensiones de la red municipal de servicios sociales en el ámbito de la exclusión es pequeña, que no se han presentado por parte de la ciudadanía reclamaciones ante los Tribunales para exigir el acceso a estos servicios y que resulta ineficiente y excesivo generar estructuras administrativas nuevas para dar respuesta a unas necesidades objetivamente limitadas (“Me parece que es usar demasiada pólvora, matar moscas a cañonazos”).

La mayor parte de los argumentos que se plantean **en contra** del mantenimiento del *statu quo* son, lógicamente, los que se plantean a favor de la delegación de competencias y la encomienda de gestión. Se plantean a continuación de forma resumida, si bien se desarrollan con mayor profundidad al describir los argumentos a favor de desarrollar esas figuras.

- **Dificultades para garantizar un adecuado despliegue de los recursos en todas las comarcas.** Como se señala más adelante, el principal argumento que se plantea por parte de quienes abogan por introducir delegaciones de competencias y encomiendas de gestión en relación a los servicios sociales de atención primaria tiene que ver con las dificultades para garantizar un adecuado despliegue de los diversos centros y servicios del catálogo de la LSS en todas las comarcas de Gipuzkoa. Esta postura –que está claramente más extendida en las comarcas que han tenido más dificultades técnicas, políticas u organizativas para la configuración de una red de equipamientos supramunicipales– ponen de manifiesto una clara desconfianza, o decepción, respecto a la capacidad que los ayuntamientos (al menos en esas comarcas) tienen para la adopción de acuerdos y el desarrollo de equipamientos comunes. En ese contexto, la vía de la encomienda y la delegación a la Diputación Foral de Gipuzkoa o, en su caso, a un consorcio se plantea como la más realista para garantizar un despliegue adecuado de los recursos en esas comarcas.
- **Dificultades para que se den las condiciones que definen esta alternativa.** Al indicar las características de esta alternativa, se ha insistido en que requiere un mayor desarrollo del papel que la Diputación Foral ha venido jugando al objeto de dinamizar e impulsar el desarrollo de la red de servicios sociales de atención primaria. Requiere también un impulso de las actuaciones reguladoras y planificadoras del Gobierno Vasco y, fundamentalmente, una mayor capacidad de coordinación intermunicipal, adopción de acuerdos, creación de mancomunidades, uso compartido de recursos, etc. Algunas de las personas que se muestran partidarias de modificar la situación actual consideran muy difícil que se den estas condiciones, es decir, que el impulso foral pueda ser suficientemente fuerte y/o que los ayuntamientos sean capaces de adoptar los acuerdos y acometer las inversiones necesarias. En ese contexto, esta alternativa no implicaría, a su juicio, cambios reales en relación a la situación actual y el despliegue del mapa de servicios sociales de atención primaria, en el ámbito de la inclusión, seguiría siendo insuficiente e incompleto.
- **Mantenimiento de los problemas relacionados con la continuidad de la atención y la coordinación entre primaria y secundaria.** Una de las ventajas principales que se atribuyen al resto de las alternativas –y, específicamente, a la opción del Consorcio– se refiere

a su capacidad para generar una mayor integración vertical entre la atención primaria y la atención secundaria. Este mayor integración redundaría en una mayor capacidad para garantizar la continuidad de la atención, permitiría una mejor coordinación entre los dos niveles de atención, evitaría los problemas que hoy se derivan de la confusa delimitación entre los recursos de primaria y de secundaria, etc. Aunque el mantenimiento de la situación actual no es incompatible con la mejora de la situación en relación a estos aspectos, parece claro que las otras vías tendrían una mayor virtualidad en lo que se refiere al objetivo de mejorar la integración vertical entre los dos niveles de atención, difuminando los límites que en la actualidad delimitan cada uno de esos niveles.

- **Se mantienen las dificultades para que los ayuntamientos accedan al apoyo técnico que pueden requerir.** El mantenimiento de la situación actual no facilitaría –aunque tampoco sería en esencia incompatible⁵¹– el desarrollo de actividades de apoyo técnico, formación, planificación o evaluación para los ayuntamientos. Desde ese punto de vista, cada uno de los ayuntamientos seguiría siendo responsable, como en la actualidad, de realizar por su cuenta este tipo de funciones, que por lo general sólo están al alcance de los ayuntamientos de mayor tamaño. Si bien es verdad que este tipo de funciones podrían ser asumidas desde las mancomunidades –en caso de que tuvieran capacidad suficiente– o desde la propia Diputación Foral –mediante la inclusión en el Plan Elkarrein de una línea específica de apoyo técnico a la planificación y la evaluación municipal–, parece claro que la opción de mantener el marco actual no implica necesariamente el desarrollo del “paraguas” técnico y formativo que desde algunos municipios pequeños y medianos se viene reclamando.

4.3. Alternativa 2: creación de un consorcio interadministrativo o mixto para la gestión de los Servicios Sociales de atención primaria y secundaria

Frente al mantenimiento de la actual situación, la creación de un consorcio interadministrativo o mixto para la gestión de los servicios sociales de atención primaria y secundaria constituye –dentro del marco normativo vigente– el punto de máximo avance en una línea de integración de la atención primaria y secundaria en el ámbito de los servicios sociales para la inclusión. En el Capítulo 3 se han descrito con detalle las opciones jurídicas que existen para la creación de un consorcio de estas características y se han discutido, desde la perspectiva jurídica, las ventajas y desventajas que esta opción presenta en relación al resto de las alternativas en lo que se refiere a diversos elementos (contratación de personal, participación de otros agentes, exigibilidad del derecho subjetivo, responsabilidad patrimonial, fijación de precios públicos, asimetrías geográficas y funcionales, etc.). También se ha explicado en el capítulo anterior que esta figura tiene referentes similares tanto en nuestro entorno geográfico –Haurreskolak, Consorcio de Educación Compensatoria, Consorcio de Aguas de Gipuzkoa, Consorcio de Residuos de Gipuzkoa– como, en lo que se refiere a la gestión de Servicios Sociales, en otras CCAA –Consorcio de Serveis Socials de Barcelona, Consorcio Galego de Igualdades e Servizos Sociais, etc.–.

En líneas generales, la alternativa 2 se basa en la constitución de un Consorcio interadministrativo o mixto que tendría las siguientes características:

- Participación de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de uno, varios o todos los Ayuntamientos de Gipuzkoa en su constitución y gobernación.

⁵¹ Durante los últimos años, se han llevado a cabo diversas iniciativas en ese sentido en el marco del plan Elkar Ekin.

- Posibilidad de asumir tanto la delegación de competencias como la encomienda de gestión respecto a los servicios de la Cartera que se determinen.
- Posibilidad de prestar servicios de atención primaria y secundaria. Cabría también lógicamente la posibilidad de que este Consorcio asumiera únicamente la gestión de servicios de atención primaria, si bien este supuesto no se ha tenido en cuenta en este escenario.
- Posibilidad de incorporar al Consorcio a otros organismos públicos –como Lanbide, Etxebide, Osakidetza– o a entidades privadas, con o sin fin de lucro.
- Posibilidad, en caso de considerarse oportuno, de plantear un desarrollo asimétrico del Consorcio, en el sentido de que podrían incorporarse al mismo sólo algunos ayuntamientos (no necesariamente todos), de que podrían encomendársele sólo algunos servicios (no necesariamente todos los servicios del Catálogo), de que podría operar en algunas comarcas (no necesariamente en todas), etc.
- Posibilidad de que se presten desde el Consorcio servicios adicionales a los establecidos en la Cartera, tanto en lo que se refiere a las funciones de planificación, evaluación, investigación o formación en el ámbito de los Servicios Sociales, como en lo que se refiere a la prestación de servicios ajenos a la Cartera y que pudieran ser responsabilidad de más de un sistema (por señalar un ejemplo ilustrativo, servicios de intervención en medio abierto con personas sin hogar con trastorno mental grave).

Descritos sus elementos y funciones, en esta apartado se valoran los argumentos a favor y en contra que se han planteado en relación a la eventual creación de este Consorcio, no ya desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista de la intervención social y la articulación interna del sistema de Servicios Sociales. A la hora de valorar esos argumentos, es necesario en cualquier caso tener en cuenta algunos elementos:

- Como se deduce de la descripción anterior, la opción del Consorcio es una opción abierta, todavía insuficientemente definida, por lo que la mayor parte de las personas tienen una idea muy genérica de sus eventuales ventajas y desventajas⁵², que dependerían claramente de su definición práctica en caso de optarse por su desarrollo. Pese a ello, se trata de una alternativa –como la anterior– **defendida por una parte importante de las personas consultadas**, que la perciben como la mejor alternativa dada la actual situación.
- Como ya se ha señalado previamente, los argumentos a favor de esta opción coinciden en gran medida con los argumentos en contra de la Alternativa 1, y viceversa. Aunque se han evitado las repeticiones literales, es inevitable que los argumentos de este apartado se asemejen a los del anterior, aunque en sentido inverso.
- Algunas de las ventajas y desventajas que se citan corresponden de forma específica a la alternativa del Consorcio, mientras que otras se refieren de forma más genérica al traspaso de determinadas funciones y actividades a organismos ajenos a los Ayuntamientos

⁵² Como se ha señalado previamente, las personas consultadas se posicionan fundamentalmente en relación a si es conveniente o no que los ayuntamientos deleguen sus competencias o encomienden la gestión de sus servicios a otras instancias. Las ventajas y desventajas de un eventual consorcio emergen en general cuando se citan referentes similares o se plantean sus posibles prestaciones.

(DFG, Consorcio u Organismo). Algunas de las ventajas y desventajas que se atribuyen a la alternativa 2, por tanto, coinciden con las que se atribuyen a las Alternativas 3 y 4.

Los argumentos que se plantean **a favor** de esta opción –definida en los términos que se acaban de señalar– son los siguientes:

- **Impulso al despliegue efectivo de la red de servicios en todas las comarcas.** Como se ha señalado previamente, el principal argumento que se plantea por parte de quienes abogan por introducir delegaciones de competencias y encomiendas de gestión en relación a los servicios sociales de atención primaria tiene que ver con las dificultades para garantizar, si se mantiene la situación actual, un adecuado despliegue de los diversos centros y servicios del catálogo de la LSS en todas las comarcas de Gipuzkoa⁵³.

Quienes defienden esta postura –que como se ha dicho antes está más extendida en las comarcas que han tenido más dificultades técnicas, políticas u organizativas para la configuración de una red de equipamientos supramunicipales– consideran que ese traspaso de funciones y actividades de los ayuntamientos a otras instancias garantizaría una mayor capacidad para acometer un despliegue que, por diversas causas, los ayuntamientos no han sido hasta ahora capaces de realizar, al menos en todas las comarcas⁵⁴. Cabe señalar por tanto que tras esta opción se esconde una cierta decepción, o resignación, de parte de los profesionales de los Servicios Sociales de Base por la limitada capacidad para el desarrollo de la red puesta de manifiesta por los propios ayuntamientos (“El proceso de elaboración de un mapa común de servicios sociales en esta comarca ha sido un fracaso total. Cada Ayuntamiento ha antepuesto sus propios intereses. Cada uno ha ido a lo suyo y no hemos sabido trabajar de forma conjunta”; “Los ayuntamientos hemos demostrado que no somos mayores de edad para auto-organizarnos y generar recursos supramunicipales”; “Gure esku uzten bada, ez dut uste baliabideak garatuko direnik”; “No lo veo como una invasión de competencias, entre otras razones porque los ayuntamientos de esta comarca no hemos sido capaces de llegar acuerdos ni desde el punto de vista técnico ni político”; “El consorcio te da la seguridad de que el servicio va a existir. La situación actual no garantiza que vaya a haber centros”).

- **Impulso a la integración vertical de los servicios de primaria y secundaria.** Frente al anterior argumento, que puede considerarse “pragmático” o “realista”, son también numerosas las voces que defienden la delegación de competencias y la encomienda de gestión a este Consorcio desde el punto de vista de la integración vertical de los servicios sociales de atención primaria y secundaria, a partir de la idea de que es necesario difuminar –especialmente en el ambo de la inclusión social– los límites que actualmente existen entre ambos niveles⁵⁵. Para estas personas, la posibilidad de que el Consorcio pueda gestionar servicios y centros de atención primaria y, al mismo tiempo, de aten-

⁵³ En este caso, el argumento sería básicamente común tanto en el caso de la delegación de competencias a un consorcio, a la DFG o a un organismo autónomo.

⁵⁴ Una de las razones que más a menudo se cita para el menor desarrollo de estos recursos se debe a su impopularidad entre la población, a diferencia de lo que ocurre con los recursos orientados a las personas dependientes.

⁵⁵ Los nuevos desarrollos normativos que se vienen planteando en el ámbito de los Servicios Sociales avanzan en esa línea. En ese sentido, el documento de bases para la nueva Ley asturiana de Servicios Sociales señala que la actual estructuración de la atención en dos niveles de servicios generales y especializados no se ajusta bien a la realidad y, en consecuencia, resulta poco funcional, poco útil. A partir de esa reflexión, el documento de bases propone que la nueva LSS asturiana elimine la diferenciación entre niveles de atención primaria y secundaria. De acuerdo a los redactores de ese documento, “la ausencia de niveles de atención deja de condicionar la distribución competencial. Esta disociación facilita un replanteamiento más abierto de las competencias, en el que adquieran relevancia factores territoriales y poblacionales, lo que permitiría modular la amplitud de las competencias locales y autonómicas en base a la consideración conjunta de variables como, entre otras, el carácter urbano o rural, el volumen poblacional, el grado de dispersión de los núcleos poblacionales, adoptando al efecto como referencia la estructura territorial del Mapa Asturiano de Servicios Sociales”.

ción secundaria sería un avance importante a la hora de generar un modelo de atención menos sectorizado, aun y cuando se planteara de forma progresiva o experimental.

Esa mayor integración vertical entre la atención primaria y secundaria permitiría, a juicio de estas personas, evitar los problemas que en la actualidad se producen en relación a la continuidad de la atención y la definición de itinerarios más coherentes e integrales de inclusión. Facilitaría además la asignación de servicios a partir de la segmentación de los diversos tipos de necesidades, colectivos o perfiles, y permitiría una mejor coordinación entre los ayuntamientos y la Diputación Foral. La gestión conjunta de los servicios de atención primaria y secundaria (o al menos de una parte de ellos) haría también más fácil, al menos a nivel de Gipuzkoa, desarrollar los protocolos de derivación y la flexibilización de los requisitos de acceso y permanencia en los recursos recogidos en los artículos 13 y 34 del Decreto de Cartera (*“Esta alternativa facilitaría los tránsitos dentro de la red, y se aviene mejor a los cambios continuos que se producen en la situación y las necesidades de estas personas”*; *“No creo que esta figura sea contradictoria con el papel de los Ayuntamientos como gestores de caso”*).

- **Economías de escala y reducción de duplicidades.** Otra de las ventajas que algunas personas atribuyen a este modelo tiene que ver con un mejor aprovechamiento de las economías de escala y a la reducción de algunas duplicidades que se dan en la actualidad, con su consiguiente impacto económico. En ese sentido, se considera que la gestión centralizada de los servicios de atención primaria de todos los ayuntamientos y la realización centralizada de determinadas actividades –planificación, regulación, contratación, supervisión de los centros y servicios...– por parte de un solo organismo liberaría un buen número de horas de trabajo en los servicios sociales municipales, que podrían destinarse a la intervención directa con las personas atendidas.
- **Responsabilización municipal.** Frente a las alternativas 3 y 4, la alternativa del Consorcio no exime a los ayuntamientos de sus responsabilidades en cuanto a la gestión y la gobernación de los Servicios Sociales para la inclusión. En la medida en que los ayuntamientos podrían estar representados en los órganos de gestión del Consorcio, cabe pensar que –más allá del mantenimiento de la titularidad de esas competencias, común a todas las alternativas analizadas– en este caso podrían conservar un nivel suficiente de control y responsabilidad en relación al diseño y la gestión de los servicios encomendados al Consorcio, y, en líneas generales, a la gobernación de la nueva entidad.

Algunas de las personas consultadas plantean también que la creación de este Consorcio, sin desresponsabilizar al conjunto de los ayuntamientos, permitiría además rebajar la presión a la que en la actualidad están sometidos los municipios que son “cabeza” de comarca y que se ven obligados a asumir funciones, servicios o actividades para el conjunto de los municipios de la comarca, sin que se les haya dotado de medios personales o materiales para ello.

- **Clarificación competencial y funcional.** Otra de las ventajas que se atribuye a esta alternativa es que redundaría en una mayor clarificación competencial y funcional en relación a las actividades que corresponde realizar a cada nivel de la administración. Esta clarificación se basaría en dos elementos: por una parte, al promoverse una gestión unificada, la diferenciación entre los recursos de primaria y secundaria que tienen objetivos similares –por ejemplo, centros de atención diurna y de acogida nocturna⁵⁶– dejaría de tener

⁵⁶ Como se sabe, la Ley 12/2008 establece un catálogo de servicios y asigna, en general, los considerados como de atención primaria a los ayuntamientos y los considerados de atención secundaria a las diputaciones forales. Si bien en algunos casos el servicio prestado corresponde a un único nivel competencial –no hay, por ejemplo, servicios de ayuda a domicilio de competencia foral o servicios de apoyo a la adopción de competencia municipal–, en muchos casos se establece un sistema doble, en

sentido y sería posible prestar, desde cualquiera de esos centros, una atención más adaptada las necesidades concretas de cada persona (una combinación más personalizada de niveles de intensidad y de exigencia, por ejemplo). Al mismo tiempo, esta difuminación de los límites de la atención primaria y secundaria permitiría otras especializaciones de cada nivel administrativo y haría posible, por ejemplo, que los ayuntamientos pudieran centrar sus esfuerzos y presupuestos en las fichas de la Cartera de Servicios Sociales más orientadas a la intervención individual –Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación (1.1), servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (1.3), Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales (1.5), etc.–, correspondiendo al Consorcio, en líneas generales, la prestación de servicios en equipamientos físicos.

- **Armonización territorial del modelo de intervención.** La alternativa que se plantea supondría también un avance, de acuerdo a algunas de las personas consultadas, desde el punto de vista de la armonización del modelo de intervención a escala guipuzcoana. Cabe señalar en ese sentido que la ausencia de una normativa unificada y de un modelo común de intervención se percibe por parte de muchas personas como una dificultad importante⁵⁷.

Frente a esta situación, la necesidad de proceder, antes de materializar la delegación de competencias o la encomienda de gestión, a una regulación común de los diferentes servicios, de modo que la encomienda o delegación se realice en relación a unos servicios suficientemente definidos y estructurados, se considera una oportunidad para la armonización de los servicios. Junto a esa regulación común, la gestión de los servicios de atención primaria desde un organismo centralizado también supondría un avance en cuanto a la existencia de un modelo común de intervención para todos los municipios, si bien actuaría en detrimento, lógicamente, de la autonomía municipal en este ámbito. Así, el desarrollo de funciones relativas a la planificación, la regulación o la evaluación dirigidas al conjunto –o a un número importante– de Ayuntamientos tendría también, a medio y largo plazo, como consecuencia la creación de un modelo relativamente homogéneo de intervención en este ámbito (“*La única forma de tener una protección común es tener una regulación común*”; “*Hemos generado un sistema perverso que obliga a las personas a rotar de albergue en albergue, en función de las condiciones de acceso que se establecen en cada uno, y que son diferentes*”).

- **Implicación de otros sistemas de protección social.** A diferencia del resto de las alternativas planteadas en este informe, la alternativa del Consorcio permite la implicación de otros agentes o sistemas públicos de bienestar social en la gestión de los servicios sociales para la inclusión, si bien no todas las personas consultadas dan el mismo valor o importancia a este objetivo. En todo caso, como se ha señalado en el análisis jurídico, el consorcio administrativo permite la participación en sus órganos gestores de representantes de otras administraciones públicas. Cabría por ejemplo incorporar –a medio o largo plazo– a un organismo de estas características a los departamentos de Salud, Vi-

función del cual el mismo servicio corresponde a los dos niveles institucionales, diferenciándose el servicio en lo que se refiere a la intensidad de la atención, los objetivos de la intervención, el nivel de exigencia o la población potencialmente atendida. Para algunas de las personas consultadas, si bien en lo conceptual, o en otros ámbitos los servicios sociales, esta delimitación de funciones ha podido resultar adecuada, en el caso de la exclusión social ha generado más problemas que soluciones, debido a su escasa claridad (SIIS, 2015). Además, dadas las inercias existentes en lo que se refiere a la definición de la red de atención, se están financiando desde la administración foral servicios y centros que prestan un atención que cabe considerar de nivel primario. También puede estar ocurriendo que desde los ayuntamientos se estén prestando servicios que corresponden al ámbito de la atención secundaria, aunque probablemente esta situación se da con menos frecuencia.

⁵⁷ El informe del Ararteko sobre la situación de los Servicios Sociales municipales (Ararteko, 2016) se hacía también eco de este problema y recomendaba al conjunto de las administraciones impulsar las actividades de I+D+i en el ámbito de los Servicios Sociales.

vienda, Educación o Empleo y Políticas Sociales. La participación en este organismo de los Departamentos autonómicos responsables de la gestión de las políticas de vivienda, empleo, garantía de ingresos o salud permitiría explorar su participación en la gestión de los servicios sociales de la Cartera y/o en la prestación de otros servicios o programas de carácter intersectorial (programas de inclusión sociolaboral, servicios sociosanitarios, actividades socioeducativas, etc.) que no corresponden en exclusiva a ninguno de los sistemas de protección social y que requieren por tanto ser desarrollados de forma colaborativa⁵⁸.

En este contexto, la participación del Servicio Vasco de Vivienda podría contribuir a hacer realidad, en el marco guipuzcoano, lo establecido en el artículo 56.4 de la LSS⁵⁹, así como el enfoque basado en la vivienda en el que se basa la Estrategia Vasca de Personas sin Hogar, firmada, entre otras instituciones, por la Diputación Foral de Gipuzkoa⁶⁰. A su vez, la participación de Lanbide en este Consorcio, por citar otro ejemplo, podría contribuir a un desarrollo más integral de los programas de inserción sociolaboral o a plantear modelos más eficaces para el acompañamiento social y la inclusión social de las personas perceptoras de la RGI.

- **Posibilidad de integrar las políticas forales de servicios sociales y de inclusión sociolaboral.** Como se sabe, el Plan Elkarrekin desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa esta integrado por diversos ejes temáticos: el primero de ellos se refiere fundamentalmente a la gestión de los Servicios Sociales en el ámbito de la inclusión social y el segundo a la generación de oportunidades para la integración sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social. En ese contexto, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales de la Diputación ha diseñado una Estrategia para la Empleabilidad y la Activación Inclusiva en Gipuzkoa 2018 – 2022. Esa estrategia prevé una serie de estructuras de gestión, ejecución y despliegue que, a juicio de algunas de las personas consultadas, podrían ser asignados al Consorcio que se plantea en este informe, atribuyéndole por tanto, además de las funciones señaladas en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria y secundaria, las relacionadas con el despliegue de la Estrategia de Empleabilidad y Activación Inclusiva de la DFG.
- **Centralizar la interlocución de los Servicios Sociales ante otras administraciones.** En un sentido parecido, algunas de las personas consultadas han puesto de manifiesto que la creación de un Consorcio de estas características permitiría que el conjunto de los Servicios Sociales de Gipuzkoa –al menos en el ámbito de la inclusión– estuvieran representados por un mismo interlocutor a la hora de relacionarse con otros sistemas y pudieran

⁵⁸ Un referente de este enfoque es el Consorcio de Educación Compensatoria de Gipuzkoa. Al margen de las razones que llevaron a su disolución, cabe pensar que una de sus principales ventajas radicaba en la posibilidad de financiar a varias bandas, utilizando el Consorcio como ente intermediario, la contratación de programas mixtos que no correspondían estrictamente hablando a ninguna administración –atención socioeducativa a menores con trastorno mental, por citar un ejemplo– pero que por su carácter intersectorial eran impulsados y financiados por más de una administración.

⁵⁹ De acuerdo a ese artículo, “para la instalación de alternativas residenciales en pisos o viviendas ordinarias, las diputaciones forales y los ayuntamientos o agrupaciones de ayuntamientos podrán acceder a la reserva de viviendas de protección oficial que, en las promociones directas del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda y en las promociones de los ayuntamientos, y en las condiciones que estas administraciones establezcan, se destinen a enajenación a las entidades públicas para la creación de equipamientos de servicios sociales propios de su competencia”.

⁶⁰ De acuerdo a la Conferencia de Consenso sobre el Sinhogarismo de 2010, las políticas centradas en la vivienda son todas aquellas que identifican la provisión y/o mantenimiento de una vivienda estable como el paso inicial para prevenir o resolver las situaciones de sinhogarismo. Estos enfoques consideran la vivienda como un derecho fundamental y un prerrequisito para la resolución de otros problemas sociales, laborales o de salud, e implican un drástico cambio de énfasis en las políticas de abordaje del sinhogarismo, que pasan de basarse preferentemente en albergues y viviendas temporales a hacerlo en la provisión de viviendas independientes y en la prestación de servicios de apoyo de carácter itinerante (*floating support*). En ese marco, corresponde al sistema de Vivienda la prestación de los servicios relacionados con el acceso al alojamiento, en el marco de la política general de vivienda, y a los Servicios Sociales la prestación del apoyo socioeducativo y psicosocial necesario para avanzar en los procesos de inserción.

hablar con un sola voz frente al resto de las administraciones, que tienen por lo general una estructuración más centralizada.

- **Impulso a las funciones de planificación, investigación, evaluación y formación.** Otra de las ventajas que se atribuye a esta alternativa –incluso por parte de personas que no son en principio partidarias de la misma– se refiere a su potencial para el desarrollo de actividades relacionadas con la planificación, la investigación, la evaluación y la formación en el ámbito de los servicios sociales para la inclusión. Si bien es cierto, señalan estas personas, que esas actividades ya se vienen realizando por parte de la DFG, los ayuntamientos y otras instancias –por ejemplo en el marco del Plan Elkar Ekin–, la atribución de estas funciones a este Consorcio permitiría un impulso específico de estas funciones y una orientación específica a las necesidades de los servicios sociales de los municipios medianos y pequeños, que carecen en la actualidad de recursos para la realización por su cuenta de este tipo de actividades.
- **Capacidad de innovación y despliegue progresivo.** El último de los argumentos favorables que cabe señalar en relación a esta opción se refiere a su carácter innovador y a la posibilidad de plantear un despliegue paulatino, incorporando al mismo nuevas funciones y/o entidades de forma progresiva. El carácter innovador se plantea como necesidad frente al estancamiento que algunas personas observan en el desarrollo de los Servicios Sociales para la inclusión social, debido en parte a los problemas competenciales y de ordenación territorial a los que se ha hecho referencia. Algunas de las personas consultadas también señalan que ese carácter innovador se refiere también a la naturaleza experimental del proyecto, en el sentido de que –si demostrara generar buenos resultados y mejoras en la organización de los servicios sociales para la inclusión– podría extenderse a otros ámbitos de los Servicios Sociales (infancia, dependencia...) o a otros Territorios de la CAPV.

Como ocurría en el caso anterior, la mayor parte de los argumentos que se plantean **en contra** de esta alternativa son, lógicamente, los que se plantean a favor del mantenimiento de la situación actual. Se enumeran en cualquier caso, evitando en lo posible la repetición de argumentos, las razones que desaconsejarían la creación de un Consorcio de estas características y, en términos más generales, un movimiento generalizado de delegación de competencias y encomiendas de gestión desde los ayuntamientos a otras instancias.

- **Exigibilidad del derecho subjetivo a los Servicios Sociales.** Antes ya se ha señalado que, aún en el caso de que se proceda a una delegación de competencias o una encomienda de gestión a organismos distintos de los ayuntamientos, la responsabilidad de hacer frente a la exigibilidad del derecho subjetivo a los Servicios Sociales seguiría correspondiendo a los ayuntamientos. En efecto, como antes se ha indicado, el derecho subjetivo es ejercitable ante la administración pública a la que corresponda la provisión de servicios de conformidad con el Catálogo de Prestaciones y Servicios, sin que las fórmulas jurídicas que emplee cada municipio responsable de la prestación (encomienda de gestión, delegación del ejercicio de competencias, etcétera) altere o modifique su régimen de responsabilidad en orden a satisfacer ese derecho subjetivo. Si bien se trata de un argumento eminentemente jurídico, una parte de las personas consultadas consideran que tiene un trasfondo técnico importante, en la medida en que los Ayuntamientos no se verían “liberados” de responder a las demandas de la ciudadanía en el caso de que el Consorcio no cumpliera adecuadamente con sus obligaciones en ese campo.
- **Incoherencia con el marco normativo vigente y con el principio de autonomía local.** Al describir los argumentos a favor de mantener el sistema actual, ya se ha indicado que la delegación de competencias –y, en menor medida, la encomienda de gestión– se consi-

dera poco coherente con el marco normativo vigente, aún y cuando ese marco normativo prevea el uso de estas herramientas. Algunas de las personas consultadas consideran en ese sentido que tanto la LSS como el Decreto de Cartera establecen un marco determinado –servicios de atención primaria y secundaria, atribución a los ayuntamientos de los servicios de atención primaria, definición específica de los diversos recursos a través del Decreto de Cartera...–, y que si se quiere modificar ese modelo –ya sea para promover el despliegue de los recursos en todas las comarcas, ya sea para facilitar una mayor integración vertical de los Servicios Sociales– sería más coherente promover una modificación de la LSS, y no modificaciones parciales que se perciben como un “atajo” que no se corresponde con el espíritu de la norma, aún recurriendo a mecanismos administrativos legales.

Para estas personas –que no necesariamente están de acuerdo con el reparto competencial que establece la LSS–, la creación de un Consorcio para una sola contingencia en un solo territorio requiere de un esfuerzo organizativo, administrativo y económico excesivo, por lo que sería preferible, incluso más sencillo, si realmente se quiere modificar el actual estado de cosas, modificar la Ley de Servicios Sociales. De no hacerse, consideran que es más operativo y más acorde al espíritu de la norma optar por la Alternativa 1, en los términos en los que se ha presentado (“*Si se ha aprobado una normativa, hay que tener el valor de desarrollarla, sin atajos y sin trucos*”).

También se aduce, en esta misma línea, que la delegación de competencias y la encomienda de gestión, aun cuando se realice a un Consorcio del que forman parte las administraciones municipales, supone una renuncia a la autonomía municipal en lo que se refiere a la definición y la gestión de los Servicios Sociales de atención primaria. Si la Ley atribuye esas competencias a los Ayuntamientos, se argumenta, es por su mayor cercanía a la ciudadanía pero también para poder adecuar los servicios prestados a las necesidades y prioridades, técnicas y políticas, que se establecen en cada municipio.

- **Alejamiento de los recursos de atención primaria de la esfera municipal.** El argumento en el que se hace mayor hincapié, en todo caso, se refiere al riesgo de que una operación de este tipo pueda alejar los recursos de atención primaria de la esfera municipal. Efectivamente, una parte importante de las personas consultadas que trabajan en los Servicios Sociales de Base consideran que los servicios de atención primaria se caracterizan por la cercanía y que esa cercanía se garantiza preferentemente desde la administración municipal. En definitiva, como antes se ha señalado, se plantea el temor a la pérdida de control en el diseño y el acceso a los recursos de atención primaria que, si se delegaran o encomendarán a otras instancias superiores, dejarían de formar parte del catálogo municipal de Servicios Sociales. Este cambio –como ya se ha dicho antes– reduciría el margen de maniobra de los técnicos municipales en cuanto al acceso a recursos específicos, dificultaría el trabajo necesariamente personalizado con ciertos perfiles, reduciría la posibilidad de trabajar en clave de proximidad y extendería a los recursos diurnos y residenciales de atención primaria los problemas con los que ahora se encuentran algunos municipios para el acceso a los recursos de atención secundaria (“*El usuario no deja de ser un vecino, y es importante que se le atienda en la medida de lo posible desde lo local*”).
- **Proliferación de organismos públicos y de nuevos niveles de atención.** Antes ya se ha señalado que una de las razones para la defensa del mantenimiento de la situación actual –y en contra por tanto del supuesto de la delegación de competencias y la encomienda de gestión– se refiere a la necesidad de evitar la proliferación de nuevos organismos públicos y estructuras organizativas, adicionales a las ya existentes, que introduzcan más confusión y fragmentación en el ámbito de los Servicios Sociales. Se aduce

en ese sentido el complejo proceso político y administrativo que exige creación de un nuevo organismo público –así como el complejo proceso necesario para la realización de encomiendas de gestión y/o delegaciones de competencias por parte de un número importante de ayuntamientos–, las dificultades para la toma de decisiones económicas y de gestión en el seno de ese organismo, la necesidad de dotarse de un presupuesto y de una estructura de personal específica, etc. También se aduce, desde un punto de vista más orientado a la intervención social, que este Consorcio podría tener como consecuencia la creación de un tercer espacio de intervención –a medio camino entre la atención municipal y la foral, entre la primaria y la secundaria–, con lo que los problemas de coordinación, en lugar de reducirse, se incrementarían.

- **Dificultades de gestión y de gobernanza interna.** En ese marco, se insiste por parte de algunas personas en las dificultades que suelen darse en muchos de estos Consorcios en lo que se refiere a la gestión y la toma de decisiones, derivadas de la necesidad de conciliar intereses institucionales muy diferentes. Se hace también alusión a que la toma de decisiones en este tipo de organismos suele estar supeditada a las mayorías políticas que en cada momento se establecen, y que se correría el riesgo de paralizar el desarrollo de estos servicios si se producen dificultades importantes para llegar a acuerdos políticos en el marco de un Consorcio de estas características.
- **Necesidad de llegar a acuerdos económicos complejos.** Aunque, a tenor del análisis jurídico realizado, no sería condición *sine qua non* para la delegación de competencias o la encomienda de gestión⁶¹, esta opción requeriría la adopción de acuerdos económicos –valoración del coste de los servicios, definición de las aportaciones presupuestarias de cada entidad, etc.– que por lo general suelen complicar la constitución y la gestión de este tipo de organismos.
- **Problemas relativos a la gestión del personal y de los inmuebles.** Entre las dificultades organizativas y de gestión a las que antes se ha hecho referencia, se plantea también la relacionada con la gestión del personal y, más específicamente, con la subrogación del personal que ya está prestando en la actualidad sus servicios en los centros o programas que pudieran ser delegados o encomendados al Consorcio. Aunque, como se ha visto, el análisis jurídico no es categórico en relación a esta cuestión –y mantiene la tesis de que la mera delegación del ejercicio de determinadas competencias o la encomienda de gestión no conllevan necesariamente la consecuencia de la subrogación laboral–, parte de las personas consultadas ponen de manifiesto las complicaciones que podrían derivarse de la asunción por parte de un consorcio de determinados programas, la prestación de muchos de los cuales están contratada a entidades privadas con y sin fin de lucro.
- **Riesgo de desarmonización autonómica y territorial y de contribuir a la actual fragmentación.** Otro de los riesgos que se atribuye a esta opción es la de provocar una mayor desarmonización autonómica, en la medida en que se trataría de un modelo organizativo específico, apenas desarrollado en otros territorios –aunque Álava en parte sí lo ha hecho–. El desarrollo unilateral en Gipuzkoa de esta tipo de fórmulas ahondaría en la existencia de modelos de organización diferentes en cada Territorio de la CAPV y, desde ese punto de vista, generaría mayores diferencias territoriales en lo que se refiere al acceso de la ciudadanía de cada Territorio Histórico a los servicios sociales para la inclusión social.

⁶¹ De acuerdo al análisis jurídico realizado, es perfectamente posible que los municipios deleguen en la Diputación Foral de Gipuzkoa competencias y que tal delegación no vaya acompañada de la necesaria financiación municipal o que en tal delegación el municipio delegante no cubra el coste de la prestación de servicios inherentes a la competencia que se delega.

También se plantea como motivo de preocupación el riesgo de desarmonización que se plantearía en el marco del Territorio de Gipuzkoa, debido al carácter asimétrico y voluntario de las delegaciones de competencias y encomiendas de gestión planteadas. En ese sentido, se considera que la versatilidad del modelo podría ser un arma de doble filo y dar lugar a una mayor fragmentación, en la que algunos ayuntamientos delegan competencias en el Consorcio y otros no, algunos ayuntamientos encomiendan la gestión de unos servicios y otros la de otros... Desde ese punto de vista, se plantea que una operación de este tipo –en el marco de un Consorcio– tendría sentido, en todo caso, si fuera producto de un pacto suficientemente amplio y todos los ayuntamientos, o la mayor parte de ellos, tomaran la misma decisión y delegaran las mismas competencias, evitando la generación de huecos o zonas de sombra dentro de las diferentes comarcas (“*En lugar de ordenar, lo que podemos hacer es desordenar todavía más lo que hay*”).

Por otra parte, algunas de las personas consultadas señalan que este cambio no afecta al principal problema que a su juicio tienen los servicios sociales municipales, y que es la falta de medios suficientes, y la falta de un modelo común de atención, en los Servicios Sociales de Base (“*Este cambio no incide en nuestro mayor problema, que es la falta de medios en los Servicios Sociales de Base, y la diferencia de recursos entre unos municipios y otros*”; “*Si el objetivo es armonizar, habría que empezar por los Servicios Sociales de Base*”).

- **Dificultades adicionales para el abordaje de la complejidad.** Otra de las dificultades que se plantean en relación a la constitución de un Consorcio específicamente centrado en los servicios sociales para la inclusión se refiere a los problemas que tendría para el abordaje de los casos complejos o “multicontingentes”, es decir, de aquellos que tienen una valoración de exclusión social y, al mismo tiempo, de dependencia y/o de desprotección. En ese sentido, los datos de las valoraciones que se vienen realizando en los diversos territorios ponen de manifiesto que la mayor parte de las personas que tienen un diagnóstico de exclusión social también experimentan situaciones de dependencia o desprotección, u otras problemáticas relacionadas con la discapacidad o la salud mental⁶². Desde ese punto de vista, se considera que la integración de los servicios sociales de atención primaria y secundaria en el ámbito específico de la inclusión dificultaría los esfuerzos que han de realizarse para una mejor coordinación –dentro del propio ámbito de la atención secundaria– entre los servicios de familia, dependencia, discapacidad y exclusión.
- **Tratamiento diferenciado de los recursos para la inclusión.** En una línea similar, algunas personas se plantean las razones para que un cambio de este tipo se plantee únicamente en el ámbito de los servicios sociales para la inclusión, y no en el ámbito de la dependencia o de la infancia. En ese contexto, se considera por parte de algunas personas que se trata de un nuevo intento de asistencialización de los servicios sociales para la inclusión y que este cambio contribuiría a la creación de una red más residual, separada del conjunto de los Servicios Sociales (“*Los recursos para la inclusión vuelven a considerarse de segunda división*”).

⁶² En la presentación proyectada por Izaskun Ormaetxea en la IV Jornada Gizartegune de la Diputación Foral de Bizkaia se recoge la experiencia de valorar la situación de 90 personas (en situación de exclusión, según el correspondiente instrumento de valoración) atendidas por los servicios sociales de atención primaria del Ayuntamiento de Bilbao, también, en relación con las contingencias de dependencia y desprotección. De esas personas, 63 (un 70%) presentan simultáneamente situación de dependencia, desprotección y exclusión; 10 (un 11,1%) presentan dependencia y exclusión; 11 (un 12,2%), desprotección y exclusión; y 6 (un 6,7%), únicamente exclusión.

La orientación específica de este cambio a los recursos para la inclusión se critica también por parte de algunas personas debido a su parcialidad o insuficiencia. Se considera en ese sentido un cambio insuficiente e incapaz de generar cambios importantes de cara al objetivo de integración vertical que se pretende alcanzar (“*Un consorcio de este tipo solo tendría sentido si se meten todos los servicios, si realmente fuera un cambio cualitativo, pero no sólo en exclusión*”).

- **Dificultades para el trabajo de base comarcal.** Algunas personas han puesto de manifiesto sus dudas respecto a la capacidad que un Consorcio de base territorial podría tener para impulsar lógicas de coordinación y colaboración de base comarcal.
- **Incremento de la confusión y la indefinición en relación a las funciones de referencia de caso.** Puede decirse que existen en la actualidad dificultades importantes para hacer efectiva la función de referente de caso en los itinerarios de inclusión, y que deben desarrollarse todavía mecanismos y protocolos de coordinación entre la atención primaria y la secundaria, de cara a mejorar la coordinación entre ambos niveles en relación a cada caso y para clarificar el papel que desde los ayuntamientos y desde el Servicio de Inclusión debe realizarse en el marco de los itinerarios individuales de atención⁶³. El impacto que la creación de un Consorcio tendría en esta cuestión es dudoso: cabe pensar por una parte que introduciría un factor adicional de confusión y descoordinación, con un tercer nivel administrativo responsable de la provisión de servicios a estas personas, con el que sería necesario establecer relaciones de coordinación, tanto desde la secundaria como desde la primaria.

Otras personas consideran, sin embargo, que la creación de un Consorcio y la mayor integración de la atención primaria y secundaria tendría efectos positivos en este ámbito, al permitir que los servicios sociales municipales pudieran centrarse en la intervención individual y el seguimiento de los casos, dejando la gestión de los equipamientos –o de una parte de los mismos– al Consorcio. Ello dependería, en cualquier caso, de las funciones que específicamente se les pudieran asignar a los técnicos del Consorcio en relación al seguimiento de la intervención individual.

4.4. Alternativa 3: encomienda de gestión y delegación de competencias de los servicios sociales de atención primaria a la DFG

Como se ha indicado en la introducción de este capítulo, la tercera alternativa analizada consiste en la realización de una encomienda de gestión y una delegación de competencias de los servicios sociales de atención primaria a la Diputación Foral de Gipuzkoa. Se trataría de seguir el modelo que las instituciones alavesas han aplicado en el caso del SAD y se asemejaría –en algunos aspectos– a la alternativa del Consorcio, si bien, al no participar los ayuntamientos ni el resto de las administraciones en la entidad delegataria, se trataría en la práctica de un proceso de “foralización” de la atención primaria en el ámbito de los Servicios Sociales para la inclusión (independientemente de que, en la

⁶³ En trabajos anteriores se ha señalado que el sistema de profesional responsable, referente o de gestión de casos que marca la Ley de Servicios Sociales funciona con dificultades importantes en lo que se refiere a las personas en situación o riesgo de exclusión, y, como consecuencia, la continuidad de la atención no está suficientemente garantizada. Existe todavía gran confusión entre diferentes conceptos o prestaciones –referente de caso, responsable de caso, acompañamiento individualizado– y no existe en la práctica una definición comúnmente aceptada de esas prestaciones. De la misma forma en que hay en la práctica más de una puerta de entrada de acceso a los recursos, no está siempre claro quién debe cumplir esa función de referente, y se producen en ocasiones duplicidades (con más de una persona cumpliendo la misma función) o, por el contrario, lagunas (SIIS, 2015).

práctica, esa “foralización” podría ser más o menos generalizada en función de los ayuntamientos que participaran o los servicios que se delegaran).

En la medida en que se trata de una opción intermedia –en realidad, una variante de la anterior–, apenas puede hablarse de argumentos nuevos, ni a favor ni en contra, sino de una mayor o menor adecuación de esta fórmula a los objetivos planteados. Por todo ello, y para evitar las repeticiones, los argumentos a favor y en contra de esta opción se plantean de forma más resumida que en el punto anterior.

Los **argumentos favorables** serían algunos –no todos– los que se le atribuyen a la Alternativa 2, si bien también se plantea en este caso algún argumento a favor que no se le puede atribuir a la opción del Consorcio:

- **Impulso al despliegue efectivo de la red de servicios en todas las comarcas.** Cabe pensar que la atribución de la gestión de los centros de inclusión social a la Diputación Foral implicaría mayores posibilidades para la creación de nuevos equipamientos en aquellas comarcas que carecen de ellos, y facilitaría por tanto, como en el caso del Consorcio, el despliegue de la red.
- **Impulso a la integración vertical de los servicios de primaria y secundaria, y continuidad de la atención.** Cabe también pensar que la integración de los servicios de atención primaria y secundaria, y la continuidad de la atención, se verían facilitada en este caso, en tanto en cuanto el conjunto de los recursos serían gestionados por una misma administración. En ese contexto, la gestión conjunta de los servicios de atención primaria y secundaria (o al menos de una parte de ellos) haría también más fácil, al menos a nivel de Gipuzkoa, desarrollar los protocolos de derivación y la flexibilización de los requisitos de acceso y permanencia en los recursos recogidos en los artículos 13 y 34 del Decreto de Cartera.
- **Economías de escala y reducción de duplicidades.** Los argumentos que se han planteado en el caso del Consorcio con relación a las economías de escala y la reducción de duplicidades son también aplicables a esta alternativa. La gestión centralizada de los servicios de atención primaria de todos los ayuntamientos y la realización centralizada de determinadas actividades –planificación, regulación, contratación, supervisión de los centros y servicios... – por parte de un solo organismo –en este caso, la DFG– liberaría un buen número de horas de trabajo en los servicios sociales municipales, que podrían destinarse a la intervención directa con las personas atendidas.
- **Clarificación competencial y funcional.** También cabe pensar que la atribución de la gestión de determinados centros municipales a la DFG permitiría una clarificación competencial y funcional que, en cierta forma, corregiría algunas de las disfunciones detectadas en el Decreto de Cartera y permitiría un reparto más funcional de responsabilidades entre Diputación y Ayuntamientos. Como ya se ha señalado, esta “foralización” daría pie a otras especializaciones de cada nivel administrativo y haría posible, por ejemplo, que los ayuntamientos pudieran centrar sus esfuerzos y presupuestos en las fichas de la Cartera de Servicios Sociales más orientadas a la intervención individual (Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación (1.1), servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (1.3), Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los servicios sociales (1.5), etc.).
- **Armonización territorial del modelo de intervención.** Esta “foralización” de los servicios sociales de atención a las personas en situación o riesgo de exclusión también tendría –por las mismas razones señaladas en el caso del Consorcio– un efecto de armoni-

zación de las normativas de acceso y de los modelos de intervención aplicados en los centros de atención primaria del conjunto del Territorio.

- **Capacidad de innovación.** También cabe hablar de una cierta capacidad de innovación y experimentación en este caso, aunque quizá menor –menos disruptiva– que en el caso del Consorcio.

Cabe pensar, además, que esta opción tiene algunas **ventajas sobre la alternativa del Consorcio**, en la medida en que no generaría algunos de los efectos indeseados que se le atribuyen a esa fórmula. Así, en relación a la Alternativa 2, la Alternativa 3:

- No provocaría una proliferación adicional de organismos públicos y de nuevos niveles de atención, en la medida en que los servicios se encomendaría a una entidad –la DFG– ya existente.
- No plantearía especiales dificultades de gestión y de gobernanza interna, una vez definidos los términos de la delegación de competencias, pues las competencias se delegarían a una misma entidad.
- No plantearía dificultades adicionales para el abordaje de la complejidad, al contrario, pues podría avanzarse con más facilidad en la coordinación con el resto de los servicios de atención secundaria (dependencia, desprotección), competencia de la Diputación Foral.
- Frente a la opción 4, centralizaría en una sola administración pública tanto las responsabilidades para la provisión del servicio –mediante la encomienda de gestión– como las competencias administrativas que dan soporte legal al mismo, mediante la delegación de competencias.

Los argumentos en contra de esta alternativa son también, en gran medida, los que se plantean en relación al Consorcio:

- **Exigibilidad del derecho subjetivo a los Servicios Sociales.** Como en el resto de las alternativas barajadas, la responsabilidad de hacer frente al derecho subjetivo a los Servicios Sociales se mantendría también en este caso en la esfera municipal, con lo que los ayuntamientos no se “liberarían” de esta responsabilidad.
- **Incoherencia con el marco normativo vigente y con el principio de autonomía local.** Los argumentos que se han planteado, en el caso del Consorcio, en cuanto a la incoherencia que representan respecto al marco normativo vigente y en cuanto a la ruptura del principio de autonomía local se dan también –con mayor claridad si cabe– en este supuesto.
- **Alejamiento de los recursos de atención primaria de la esfera municipal.** Esta “foralización” de los recursos de atención primaria podría provocar –en mayor medida aún que el Consorcio, donde los ayuntamientos mantendrían una cierta capacidad de decisión– el alejamiento de los recursos de atención primaria de la esfera local, tal y como algunas personas han señalado con relación al Consorcio (con relación, en realidad, a cualquier alternativa de traspaso de funciones a otras administraciones).
- **Necesidad de llegar a acuerdos económicos complejos.** Como en el caso del Consorcio – y aunque a tenor del análisis jurídico realizado no sería condición *sine qua non* para la delegación de competencias o la encomienda de gestión–, esta opción requeriría la adopción de acuerdos económicos entre los Ayuntamientos y la DFG que, en general, compli-

can y ralentizan este tipo de operaciones. El análisis jurídico realizado ha puesto de manifiesto, como se ha indicado en el caso del Consorcio, que es posible que los municipios deleguen en la Diputación Foral de Gipuzkoa competencias y que tal delegación no vaya acompañada de la necesaria financiación municipal o que en tal delegación el municipio delegante no cubra el coste de la prestación de servicios inherentes a la competencia que se delega.

- **Riesgo de desarmonización autonómica y territorial.** Lógicamente, el riesgo de desarmonización autonómica existe en esta alternativa –pues se trataría de una solución adoptada de forma unilateral en el Territorio Histórico de Gipuzkoa– y también el riesgo de desarmonización interna, al menos si se plantea una asimetría amplia, en la que las soluciones “a la carta” sean la norma.
- El **tratamiento diferenciado de los recursos para la inclusión** se mantiene también en este caso. Independientemente de que la delegación de competencias y encomienda de gestión se haga a la DFG o a un Consorcio, el hecho de que se refiera únicamente a los servicios para personas en situación o riesgo de exclusión –y no al resto de los potenciales usuarios de los Servicios Sociales– resulta para algunas personas un argumento contrario a esta alternativa.
- Tampoco parece que esta opción plantee ventajas, al contrario, en lo que se refiere a la **generación de lógicas de coordinación comarcales**, en la medida en que implicaría una cierta centralización en la gestión de los servicios.

Además, frente a la opción del Consorcio, la Alternativa 3:

- No garantiza la responsabilización e implicación municipal en la gestión de los servicios, en la medida en que los ayuntamientos delegan sus competencias y encomiendan sus responsabilidades a otra institución, sin participar directamente en la gobernación del nuevo organismo.
- No permite incorporar a otras administraciones públicas a la nueva entidad, con lo que el trabajo intersectorial que se realiza con los sistemas de salud, vivienda, empleo, educación o garantía de ingresos no se vería necesariamente mejorado.
- Presenta, como se ha dicho, una capacidad de innovación más limitada, si bien puede plantearse como un experimento ampliable, en el futuro, a otros servicios de la Cartera o a otros territorios de la CAPV. La extensión de este modelo supondría en cualquier caso una “foralización” del conjunto de los Servicios Sociales poco coherente con el espíritu de la LSS y la trayectoria histórica de los Servicios Sociales vascos.

4.5. Alternativa 4: encomienda de gestión de los servicios de atención primaria al Organismo Autónomo Kabia o a la DFG

La última de las alternativas que se plantea consiste en realizar una encomienda de gestión, sin delegación de competencias, bien al organismo autónomo Kabia o bien a la propia Diputación Foral de Gipuzkoa. Se ha considerado en ese sentido que no existen entre ambas opciones grandes diferencias, en la medida en que no existen impedimentos jurídicos para que la encomienda de gestión se

realice a una u otra entidad (al contrario que en el caso de la delegación de competencias, que requeriría una modificación de los estatutos de Kabia).

Como ocurría en el caso de la alternativa 3, no hay en este análisis nuevos argumentos a favor o en contra, sino, más bien, diferencias en cuanto a las ventajas y desventajas de esta alternativa en relación a las cuestiones que se han ido planteando a lo largo de todo el análisis. Como en el caso anterior por tanto, y para evitar las repeticiones, los argumentos a favor y en contra de esta opción se plantean de forma muy resumida.

Los argumentos claramente favorables a esta opción son en cualquier caso pocos. Si bien es cierto que muchas de las personas consultadas no tenían criterios suficientes para distinguir con claridad la diferencia entre la mera encomienda de gestión y la encomienda de gestión acompañada de la delegación de competencias, quienes sí tienen mayor conocimiento de estas cuestiones tendrían a considerar poco adecuada esta opción, en la medida en que tendría un impacto muy reducido en la actividad cotidiana de los ayuntamientos e introduciría una complejidad administrativa innecesaria. En ese sentido, al mantener los ayuntamientos no solo la titularidad de las competencias sino también “la responsabilidad de dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte a las actividades materiales propias de la encomienda”, las posibilidades de realizar avances significativos en el despliegue de la red de recursos y/o de liberar de parte de sus responsabilidades a los ayuntamientos parecen más limitados. Tampoco parece que esa opción vaya a tener un impacto significativo en una mayor integración de la atención primaria y secundaria, pues la DFG –o Kabia, en su caso– se limitarían a la realización de actividades de carácter material o técnico. Existiría por tanto un cierto potencial de integración vertical, pero menor que en las opciones dos y tres.

En relación a esta opción hay que señalar, en cualquier caso, que no es completamente incompatible con la Alternativa 1. En ese sentido, al describirse esa alternativa ya se ha señalado que el mantenimiento, en líneas generales, del modelo actual no está reñido con la realización de algunas encomiendas de gestión a la Diputación Foral y/o a los ayuntamientos para la gestión compartida de determinados equipamientos, que podrían tener un uso mixto. No se plantea en este caso una delegación de competencias, sino –en la línea de lo apuntado previamente– la posibilidad de avanzar en el desarrollo de servicios de atención primaria vinculados a equipamientos de atención secundaria, y viceversa, al objeto de superar los problemas que supone para el desarrollo de la red de servicios de atención primaria la creación de nuevos servicios asociados a una infraestructura física (Iribar, 2017).

Cabe añadir que, en el caso de esta opción, sus ventajas y desventajas resultan menos claras que en el caso de las opciones anteriores, en las que resulta más sencillo prever si tendrían efectos positivos o negativos en relación a las distintas cuestiones analizadas. Por todo ello, en lugar de analizar de forma separada los argumentos a favor y en contra de esta alternativa, se plantean únicamente algunas consideraciones respecto a las implicaciones de esta fórmula en relación a las cuestiones que se han ido analizando en los puntos precedentes.

- En lo que se refiere al **mantenimiento de los recursos de atención primaria en la esfera municipal**, la valoración es ambivalente. Si bien es cierto que su gestión pasaría a un organismo ajeno, el mantenimiento de las potestades administrativas en el ámbito municipal permitirían un menor alejamiento de estos recursos de la esfera local y un mayor control de su utilización por parte de los servicios sociales de base municipales.
- También puede hablarse de una valoración ambivalente en cuanto al **despliegue de la red de centros en todo el Territorio**. En todo caso, puede pensarse que la encomienda de gestión a la DFG o a Kabia podría facilitar la creación de algunos nuevos equipamientos (especialmente asociados a equipamientos de secundaria) en las comarcas con mayores carencias.

- En cuanto a la **coherencia con el marco normativo actual**, en la medida en que los cambios se limitarían a la mera encomienda de gestión, puede pensarse que responde de manera satisfactoria al marco establecido por la LSS, que contempla específicamente estas alternativas. Ello no quiere decir que las alternativas 2 y 3 no sean jurídicamente viables, sino que implican trascender en cierto modo el marco competencial establecido por la LSS.
- Esta opción podría traer también algunas mejoras en cuanto a la **integración vertical de los servicios de primaria y secundaria** y la mejora de la continuidad de la atención. En ese sentido, el desarrollo –a la manera de los centros rurales de atención diurna– de equipamientos mixtos cofinanciados por ayuntamientos y Diputación constituiría en sí mismo un paso delante de cierta importancia a la hora de desarrollar una red de atención menos sectorizada.
- Este modelo también podría tener algunas ventajas, aunque muy limitadas, en cuanto a la generación de **economías de escala**, puesto que muchas de las funciones que hoy se realizan en los ayuntamientos seguirían realizándose en el marco municipal.
- No puede decirse por otra parte que, frente a lo que ocurre en el caso del Consorcio, esta opción implica la una **proliferación de nuevos organismos**, estructuras o niveles de atención, y tampoco –dado su limitado alcance– una desarmonización de la situación en los diferentes territorios de la CAPV. El riesgo de generar asimetrías dentro del propio territorio guipuzcoano es también muy relativo, pues las diferencias se limitarían a aspectos muy específicos.
- En cuanto a la capacidad de **innovación y experimentación**, sería sin duda una iniciativa de interés, en la misma medida en que lo han sido los centros rurales de atención diurna y el resto de las iniciativas desarrolladas en Gipuzkoa para la co-ubicación y co-financiación de recursos de primaria y secundaria.
- Esta alternativa podría generar algunos problemas en cuanto a la **gestión del personal o la propiedad de los equipamientos**, si bien no parece que esa cuestión haya sido particularmente problemática en el resto de las experiencias desarrolladas en Gipuzkoa en este sentido. También requeriría acuerdos económicos que, nuevamente, no parecen *a priori* complicados de alcanzar.
- Las ventajas de esta opción serían nulas, por último, en lo que se refiere **Implicación de otros sistemas de protección social** –que sólo es posible en el caso del Consorcio– y a la posibilidad de integrar las políticas forales de servicios sociales y de inclusión sociolaboral. Tampoco parece que esta alternativa vaya a traer consigo un impulso específico a las funciones de planificación, investigación, evaluación y formación, ni a la clarificación competencial y funcional
- En cuanto a la **exigibilidad del derecho subjetivo**, seguiría correspondiendo, como en el resto de las alternativas analizadas, a los Ayuntamientos, con lo que el cambio en relación a la situación actual, en ese aspecto, sería nulo.
- A todos estos argumentos habría que añadir –en el caso de Kabia– las **dificultades operativas** que este organismo autónomo podría tener para asumir la gestión de nuevos centros o equipamientos, cuando no ha concluido aún el proceso de incorporación de residencias municipales a ese organismo.

4.6. Análisis conjunto de los cuatro escenarios

Como se ha señalado al inicio de este apartado, más allá del posicionamiento a favor o en contra de cada uno de los escenarios analizados, lo que ha emergido de este análisis ha sido un listado de cuestiones –objetivos, criterios, necesidades, nuevas posibilidades...– a los que cada uno de los escenarios responde de forma más o menos satisfactoria. Es decir, lo que el análisis realizado recoge son los elementos que se consideran importantes por parte de las personas entrevistadas y una valoración de las posibilidades que cada escenario plantea en relación a esas cuestiones. Como se señala en el apartado de conclusiones, **no nos hallamos por tanto ante alternativas mejores o peores, sino ante opciones que responden mejor o peor a objetivos diferentes, no siempre compartidos.**

El cuadro siguiente recoge esos objetivos o criterios y señala si cada uno de los escenarios tendría, a partir de una valoración subjetiva, un impacto positivo (+), negativo (-) o ambivalente (±) en relación a cada una de las cuestiones que han emergido en el debate. Aunque trata de una valoración excesivamente simplista de las implicaciones que cada escenario tendría en relación a esos elementos, la tabla recoge:

- por una parte, los criterios, objetivos, necesidades o posibilidades que se han tenido en cuenta en el análisis, a partir de las conversaciones mantenidas con las personas entrevistadas.
- por otra, una primera valoración del impacto (positivo, negativo o ambivalente) de cada una de las cuatro opciones analizadas sobre esos objetivos, partiendo de la base de que, si bien las cuatro alternativas son jurídicamente viables, no necesariamente tendrían las mismas consecuencias ni darían respuesta a las mismas necesidades. También debe tenerse en cuenta que no todos los objetivos señalados tienen la misma importancia ni son necesariamente compartidos por todos los agentes implicados.

Cuadro 1. Ventajas y desventajas de cada una de las opciones planteadas en relación a diferentes aspectos

	A1	A2	A3	A4
Mantenimiento de los recursos de atención primaria de la esfera municipal y garantía de cercanía	+	-	-	±
Mayor impulso al despliegue efectivo de la red de servicios en todas las comarcas	-	+	+	±
Coherencia con el marco normativo vigente y con el principio de autonomía local	+	-	-	+
Integración vertical de los servicios de primaria y secundaria, y mejoras en el continuo de atención	-	+	+	+
Mantenimiento de la responsabilidad municipal sobre la gestión de los centros	+	+	-	±
Economías de escala y reducción de duplicidades	-	+	+	±
Impulso a las lógicas comarcales	+	±	±	±
Armonización territorial del modelo de intervención	-	+	+	+
Dificultades de gestión y de gobernanza interna	+	-	+	+
Necesidad de llegar a acuerdos económicos complejos	+	-	-	-

	A1	A2	A3	A4
Implicación de otros sistemas de protección social.	-	+	-	-
Impulso a las funciones de planificación, investigación, evaluación y formación	-	+	±	±
Clarificación competencial y funcional	-	+	+	±
Capacidad de innovación y experimentación	-	+	+	±
Proliferación de nuevos organismos públicos y niveles de atención	+	-	+	+
Riesgo de mayor fragmentación en el TH y desarrollo asimétrico de la red	+	-	-	-
Posibilidad de integrar las políticas forales de servicios sociales y de inclusión sociolaboral.	-	+	±	-
Riesgo de desarmonización autonómica	+	-	-	-
Abordaje de la complejidad	±	-	+	±
Centralización de la interlocución de los Servicios Sociales ante otras administraciones.	-	+	+	-
Necesidad de llegar a acuerdos económicos complejos	+	-	-	-
Problemas adicionales relativos a la gestión del personal y de los inmuebles (subrogaciones, etc.)	+	-	-	-
Igualdad en la respuesta organizativa dada a todas las contingencias cubiertas por los SS	+	-	-	±

Elaboración propia.

Como cabía esperar, las opciones 1, 2 y 3 tienen un número similar de signos positivos, y la opción 4 un mayor número de signos de ambivalencia. Lo relevante, en cualquier caso, es que **cada uno de los escenarios responde a objetivos diferentes y que la opción por uno u otro deberá depender, en realidad, del objetivo o combinación de objetivos que se quiera alcanzar, de las prioridades y de las necesidades a las que se quiere dar respuesta.** A ese respecto, muy básicamente cabría señalar lo siguiente:

- La alternativa 1 parece la más indicada si se busca mantener la coherencia con el marco normativo actual, preservar el control municipal sobre los recursos locales y garantizar la cercanía de los mismos, evitando la proliferación de estructuras administrativas adicionales a las ya existentes y la generación de modelos diversos a escala autonómica. También evitaría la creación de modelos diferentes dentro del propio Territorio de Gipuzkoa y permite trabajar con más comodidad desde lógicas comarcales. No garantiza sin embargo, necesariamente, un despliegue suficiente de la red de recursos en todas las comarcas, ni una mayor integración de la atención primaria y secundaria, con lo que se mantendrían, cabe pensar, los problemas que hoy existen para la continuidad de la atención y la definición de un modelo común de intervención. Este modelo requiere además determinadas condiciones –impulso al liderazgo de la Diputación Foral en el desarrollo de los mapas comarcales, impulso a las mancomunizaciones, desarrollo de un papel tractor por parte de los ayuntamientos medianos y grandes... – que podrían resultar difíciles de cumplir.
- La alternativa 2 parece la más indicada si se busca garantizar el despliegue de la red de recursos en todas las comarcas, mejorar la integración vertical de los recursos de atención primaria y secundaria, generar economías de escala y reducir duplicidades, mejorar la coordinación con otros sistemas de protección social, fomentar la gestión del conocimiento o introducir soluciones innovadoras que, si funcionan bien, puedan ser replica-

das en otros territorios u otros ámbitos de atención, sin renunciar a la responsabilización municipal respecto a la gestión de los centros de su competencia. Cabe señalar, además, que esta opción podría implicar en la práctica “institucionalizar” a través de un Consorcio con personalidad jurídica y capacidad organizativa propia el Plan Elkar-Ekin –añadiéndole funciones adicionales en relación a la gestión de centros de primaria y secundaria–, al igual que la Fundación Adinberri ha permitido dotar de una estructura organizativa específica a la estrategia guipuzcoana en materia de envejecimiento

Esta alternativa podría generar sin embargo una mayor fragmentación del sistema – tanto a nivel territorial como autonómico– si se plantean opciones excesivamente asimétricas o a la carta, implica la creación de un organismo público adicional a los ya existentes, con todas las complejidades que ello genera, requería acuerdos económicos y políticos difíciles de alcanzar⁶⁴, implica en la práctica una cierta ruptura con el marco normativo vigente y podría suponer un cierto alejamiento de los recursos de atención primaria de la esfera local. Tampoco parece la mejor opción para el impulso de lógicas comarcales de coordinación, aunque ello dependería en buena medida de su organización y dotación de medios.

- La alternativa 3 parece la más indicada si se busca garantizar el despliegue de la red de recursos en todas las comarcas y mejorar la integración vertical de los recursos de atención primaria y secundaria, facilitando el desarrollo de un modelo común de intervención en todo el territorio. Esta alternativa, como la anterior, podría implicar un alejamiento de los recursos de atención primaria de la esfera local y requería acuerdos económicos y organizativos difíciles de alcanzar. No tendría además utilidad en relación a otros objetivos, como la implicación del resto de los sistemas de bienestar o el impulso específico a las actividades de formación, evaluación, etc.
- La alternativa 4 resulta, en muchos aspectos, una opción intermedia entre los diferentes objetivos. Es coherente con el marco normativo vigente, permitiría algunos avances en el despliegue de los recursos en las comarcas con menor desarrollo de la red y/o en la integración vertical de la atención primaria y secundaria, y evitaría una proliferación excesiva de organismos. Sin embargo, no implicaría un cambio sustancial en relación a la situación actual, no generaría economías de escala, exigiría alcanzar acuerdos interinstitucionales –a priori relativamente sencillos, en cualquier caso– y podría plantear también alguna dificultad en lo que se refiere a la contratación o subrogación del personal, y al uso de equipamientos. Podría ser, por otra parte, relativamente compatible con la Alternativa 1.

Ninguno de los escenarios eximiría a los ayuntamientos, por otra parte, de su responsabilidad en lo que se refiere a hacer frente a la exigibilidad del derecho subjetivo a los servicios sociales por parte de la ciudadanía.

⁶⁴ El análisis jurídico realizado ha puesto de manifiesto, en cualquier caso, que es posible que los municipios deleguen en la Diputación Foral de Gipuzkoa y/o en el Consorcio competencias y que tal delegación no vaya acompañada de la necesaria financiación municipal o que en tal delegación el municipio delegante no cubra el coste de la prestación de servicios inherentes a la competencia que se delega.

5. CONCLUSIONES

Como se ha señalado en el apartado introductorio, el objetivo de este informe no es el de realizar propuestas o recomendaciones concretas, sino el de plantear las opciones jurídica y técnicamente viables, y analizar sus implicaciones desde el punto de vista de la articulación del sistema de servicios sociales, el despliegue de la red de atención y el cumplimiento de lo establecido en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y en el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y de servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

El análisis jurídico, realizado a partir de un informe específico elaborado por el letrado José Antonio Landaberea Unzueta, ha identificado una serie de escenarios u opciones jurídicamente viables, y ha puesto de manifiesto los siguientes elementos de interés:

- Respecto a la **transferencia de competencias municipales**, aunque se pudiese llegar a concluir que la titularidad de las competencias municipales –no su mero ejercicio– en materia de servicios sociales de atención primaria pudiera ser transferida por cada municipio a otra administración pública, la ausencia de una regulación clara y las dudas jurídicas que arroja el régimen de tales transferencias desaconsejan tal opción para el supuesto de reordenación de los servicios sociales de atención primaria en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- En nuestro ordenamiento jurídico resulta posible tanto la **delegación interorgánica del ejercicio de competencias como la delegación intersubjetiva del ejercicio de competencias** entre administraciones públicas o entidades de Derecho Público. La arquitectura de múltiples opciones y niveles de delegación de competencias municipales a la **Diputación Foral de Gipuzkoa** que se viene empleando por los municipios guipuzcoanos en materia tributaria, expuesta en este informe, puede ser muy útil también en el ámbito de la reordenación de los servicios sociales de atención primaria, pues brinda la posibilidad de un modelo que se adapta a todo tipo de situaciones, voluntades y objetivos de los municipios. Este modelo asimétrico de delegaciones *a la carta* permite una un grado de asimetría alto en las competencias delegadas.
- En la medida que un **consorcio**, sea interadministrativo o sea mixto, constituye una entidad de Derecho Público, resulta posible la delegación por los municipios del ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales de atención primaria. La delegación del ejercicio de competencias se puede realizar a otras administraciones públicas o a entidades de derecho público vinculados o dependientes de las mismas.
- Igualmente, en la medida que un **organismo autónomo** constituye una entidad de Derecho Público, también resulta posible la delegación por los municipios de sus competencias en un organismo autónomo. El Organismo Autónomo Kabia podría ser en ese sentido una alternativa a considerar. Sin embargo, como nada disponen los Estatutos de ese organismo autónomo foral respecto a la posibilidad de asumir el ejercicio de competencias delegadas de los municipios –sólo contemplan la delegación por la Diputación Foral de Gipuzkoa–, sería aconsejable, si se quisiera avanzar por esa línea y para evitar incertidumbres jurídicas, una modificación de la Norma Foral de su creación y una modificación de los estatutos para añadir esa posibilidad de ser delegataria del ejercicio de competencias
- A diferencia de la delegación de competencias, la **encomienda de gestión** en el ámbito de los servicios sociales está contemplada expresamente en el artículo 3 del Decreto

185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y de servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

- Una de las opciones para la reordenación de los servicios sociales de atención primaria es la encomienda de gestión, por los municipios guipuzcoanos, a la **Diputación Foral de Gipuzkoa**. En el Territorio Histórico de Gipuzkoa es muy frecuente que los municipios formulen encomiendas de gestión a la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Otra de las opciones para la reordenación de los servicios sociales de atención primaria es la encomienda de gestión al **organismo autónomo Kabia**, pues la Norma Foral 12/2014, de 6 de noviembre, por la que se creó el citado organismo autónomo foral, y el Decreto Foral 46/2014, de 22 de diciembre, por el que se aprobaron sus estatutos, prevén expresamente que Kabia puede prestar en régimen de encomienda de gestión servicios sociales de atención primaria competencia de los municipios.
- También resulta posible realizar una encomienda de gestión de los municipios guipuzcoanos a un **consorcio** de nueva creación.
- La encomienda de gestión no precisa necesariamente de una previa o simultánea delegación de competencias, aunque resulta posible –y habitual– que se produzca **simultáneamente** por los municipios una delegación del ejercicio de competencias y, además, una encomienda de gestión. Este modelo mixto es el que ha adoptado, por ejemplo, la Diputación Foral de Álava con los municipios alaveses en el ámbito del servicio social de ayuda a domicilio.
- En las opciones descritas en este informe –delegación de competencias y/o encomiendas de gestión– cabe la opción de un **despliegue gradual o asimétrico** con uno o varios servicios o en diferentes fases. Los municipios tienen la posibilidad de combinar diferentes opciones para la efectiva prestación de los servicios sociales; pueden realizar encomiendas de gestión junto a la delegación del ejercicio de competencias; o pueden realizar sólo encomiendas o sólo delegaciones de competencias. Y el contenido de cada encomienda o delegación puede ser totalmente diferente. En las opciones descritas en este informe cabe adaptar la solución a la realidad diferenciada de cada municipio.
- Resulta perfectamente posible que los municipios deleguen en la Diputación Foral de Gipuzkoa alguna de sus competencias en materia de servicios sociales y que tal delegación no vaya acompañada de **financiación**. La LILE contempla la hipótesis de que las competencias municipales puedan ser objeto de una política subvencional de las instituciones autonómicas o forales.
- El **derecho subjetivo** que ostentan las ciudadanas y los ciudadanos a ser beneficiarios de determinados servicios sociales, en virtud de lo establecido en el artículo 2 de la LSS, es ejercitable ante la Administración Pública a la que corresponda la provisión de servicios de conformidad con el Catálogo de Prestaciones y Servicios, sin que las fórmulas jurídicas que emplee cada municipio responsable de la prestación altere o modifique su régimen de responsabilidad en orden a satisfacer ese derecho subjetivo. Si los municipios ostentan la titularidad de la competencia de la prestación de determinados servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la exclusión, la ciudadanía titular del correspondiente derecho subjetivo lo debe ejercitar directamente ante la corporación municipal correspondiente, haciendo abstracción de la fórmula empleada (encomienda de gestión, delegación de competencias, gestión directa, gestión indirecta, etcétera). Es decir, la legitimación pasiva de las acciones administrativas y judiciales que ejerzan, directa o

indirectamente, las ciudadanas y los ciudadanos la ostentan los municipios que deben proveer esos servicios sociales con arreglo a la LSS.

- Ni la encomienda de gestión ni la delegación del ejercicio de competencias permiten exonerar de forma absoluta a los municipios de su **responsabilidad patrimonial** por la deficiente actividad prestacional a terceros, pues la Administración Pública titular del servicio público es, en cualquier caso, responsable por su titularidad de la competencia y por el incumplimiento de su obligación de garante.
- El régimen de **contratación de personal** de la entidad pública que vaya a asumir la encomienda de gestión o la delegación del ejercicio de las competencias municipales no va a diferir sustancialmente, sea KABIA, sea otro organismo autónomo o sea un consorcio, pues nos encontramos ante organismos públicos con similares –no idénticos– regímenes jurídicos. El personal laboral o funcionario de las administraciones públicas, municipales o no, que formen parte del Consorcio que eventualmente se constituya en Gipuzkoa se puede integrar en el mismo. Las personas empleadas que tenían relación laboral con su municipio o con otra Administración Pública se integrarán con este régimen laboral y las personas que tienen relación funcional también se integrarían con este régimen funcional.

Respecto a la aplicación del **mecanismo de sucesión de empresa** establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, no existe una doctrina general aplicable fácilmente a todos los supuestos de cambios en la gestión del servicio social correspondiente. En todo caso, tal art. 44 del ET también resulta de aplicación cuando la entidad empleadora de destino tiene naturaleza pública y se cumplan los requisitos legales para tal aplicación. En los supuestos de delegación de competencias y de encomiendas de gestión, tanto el Tribunal Supremo como los tribunales superiores de justicia se refieren a la complejidad de las relaciones laborales de las administraciones públicas con el personal que presta el servicio correspondiente y a “la existencia de una posición empresarial plural”, de modo que “la relación ya no recae sobre una sola entidad sino que pasa a ser plural”. A su juicio, en algunas técnicas administrativas de delegación de competencias se disocian “las facultades patronales hasta un extremo que no permite la atribución de la condición de empresario ni a una ni a otra Administración”, por lo que en ocasiones los tribunales optan por asignar a ambas administraciones, delegante y delegataria, tal condición conjunta y compleja de empresarios.

A partir de ese análisis, se han identificado cuatro escenarios o alternativas básicas, que combinan las alternativas que se han considerado jurídicamente viables y presentan algún interés desde el punto de vista de la articulación del sistema de servicios sociales. Los cuatro escenarios analizados son:

- Alternativa 1. Mantenimiento de la situación actual, sin delegaciones de competencias ni encomiendas de gestión.
- Alternativa 2. Delegación de competencias y encomienda de gestión a un nuevo consorcio interadministrativo constituido por la DFG y los ayuntamientos de la CAPV, para la prestación de servicios sociales de atención primaria, así como de atención secundaria, en el campo de la inclusión.
- Alternativa 3. Delegación de competencias y encomienda de gestión por parte de los Ayuntamientos a la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Alternativa 4. Encomienda de gestión de los ayuntamientos a la Diputación Foral de Gipuzkoa y/o al Organismo autónomo Kabia.

Es importante señalar que se trata en cierta medida de escenarios ideales, y que existen otras alternativas intermedias, que pueden combinar de otra forma las diversas opciones jurídicas existentes. Las opciones planteadas podrían además ser realizadas por todos o por algunos ayuntamientos, en relación a todos o a algunos de los servicios de la Cartera que se analizan en este informe.

El análisis realizado respecto a la mayor o menor adecuación de estas cuatro alternativas desde la óptica del sistema de servicios sociales, a partir de una quincena de entrevistas individuales y grupales con otros tantos agentes del Territorio, ha puesto de manifiesto que cada una de esas opciones responde de distinta forma a los diferentes objetivos y necesidades que los agentes han planteado y, desde ese punto de vista, que **la opción por uno u otro escenario deberá adoptar en función del objetivo o combinación de objetivos que se quiera alcanzar por parte de las administraciones competentes**. De acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior:

- La alternativa 1 parece la más indicada si se busca mantener la coherencia con el marco normativo actual, preservar el control municipal sobre los recursos locales y garantizar la cercanía de los mismos, evitando la proliferación de estructuras administrativas adicionales a las ya existentes y la generación de modelos heterogéneos a escala autonómica. También evitaría la creación de modelos diferentes dentro del propio Territorio de Gipuzkoa y permitiría trabajar con más comodidad desde lógicas comarcales. No garantiza sin embargo, necesariamente, un despliegue suficiente de la red de recursos en todas las comarcas, ni una mayor integración de la atención primaria y secundaria, con lo que se mantendrían, cabe pensar, los problemas que hoy existen para la continuidad de la atención y la definición de un modelo común de intervención. Este modelo requiere además determinadas condiciones –impulso al liderazgo de la Diputación Foral en el desarrollo de los mapas comarcales, impulso a las mancomunizaciones, asunción de un papel tractor por parte de los ayuntamientos medianos y grandes... – que podrían resultar difíciles de cumplir.
- La alternativa 2 parece la más indicada si se busca garantizar el despliegue de la red de recursos en todas las comarcas, mejorar la integración vertical de los recursos de atención primaria y secundaria, generar economías de escala y reducir duplicidades, mejorar la coordinación con otros sistemas de protección social, fomentar la gestión del conocimiento o introducir soluciones innovadoras que, si funcionan bien, puedan ser replicadas en otros territorios u otros ámbitos de atención, sin renunciar a la responsabilización municipal respecto a la gestión de los centros de su competencia. Cabe señalar, además, que esta opción podría implicar en la práctica “institucionalizar” a través de un Consorcio con personalidad jurídica y capacidad organizativa propia el Plan Elkar-Ekin –añadiéndole funciones adicionales en relación a la gestión de centros de primaria y secundaria–, al igual que la Fundación Adinberri ha permitido dotar de una estructura organizativa específica a la estrategia guipuzcoana en materia de envejecimiento

Esta alternativa podría generar sin embargo una mayor fragmentación del sistema –tanto a nivel territorial como autonómico– si se plantean opciones excesivamente asimétricas o *a la carta*. Implica además la creación de un organismo público adicional a los ya existentes, con todas las complejidades que ello genera, requeriría acuerdos económicos y políticos difíciles de alcanzar, implica en la práctica una cierta ruptura con el marco normativo vigente y podría suponer un cierto alejamiento de los recursos de atención primaria de la esfera local. Tampoco parece la mejor opción para el impulso de lógicas comarcales de coordinación.

- La alternativa 3 parece la más indicada si se busca garantizar el despliegue de la red de recursos en todas las comarcas y mejorar la integración vertical de los recursos de aten-

ción primaria y secundaria, facilitando el desarrollo de un modelo común de intervención en todo el territorio. Esta alternativa, como la anterior, podría implicar un alejamiento de los recursos de atención primaria de la esfera local y requería acuerdos económicos y organizativos difíciles de alcanzar. No tendría además utilidad en relación a otros objetivos, como la implicación del resto de los sistemas de bienestar o el impulso específico a las actividades de formación, evaluación, etc.

- La alternativa 4 resulta, en muchos aspectos, una opción intermedia entre los diferentes objetivos. Es coherente con el marco normativo vigente, permitiría algunos avances en el despliegue de los recursos en las comarcas con menor desarrollo de la red y/o en la integración vertical de la atención primaria y secundaria, y evitaría una proliferación excesiva de organismos. Sin embargo, no implicaría un cambio sustancial en relación a la situación actual, no generaría economías de escala, exigiría alcanzar acuerdos interinstitucionales –a priori relativamente sencillos, en cualquier caso– y podría plantear también alguna dificultad en lo que se refiere a la contratación o subrogación del personal, y al uso de equipamientos. Podría ser, por otra parte, relativamente compatible con la Alternativa 1.

Junto a estas conclusiones, cabe plantear algunas reflexiones adicionales:

- Las encomiendas de gestión, e incluso las delegaciones del ejercicio de competencias, son **figuras ya utilizadas en el ámbito de los servicios sociales en Euskadi**. En el caso de las encomiendas de gestión, se trata de una herramienta ya ampliamente utilizada en Gipuzkoa, por ejemplo, para el desarrollo de centros de carácter mixto, en los que los servicios de atención primaria y secundaria se gestionan de forma integrada, siendo los centros rurales de atención diurna de carácter polivalente un buen ejemplo de ello.
- Las entrevistas realizadas con los agentes técnicos que participan en la gestión de los Servicios Sociales para la inclusión en Gipuzkoa han puesto de manifiesto **una evidente división de opiniones** con relación a la cuestión analizada. Dentro incluso del colectivo de técnicos municipales, la diversidad de visiones y opiniones es grande y mientras algunos/as apuestan claramente por mantener la situación actual, otros/as defienden la delegación de competencias y/o la encomienda de gestión, ya sea a la DFG, ya sea a un Consorcio. Cabe pensar que esa división tiene que ver con las posibilidades de intervención de cada municipio y con la trayectoria que, en lo que se refiere al diseño de los mapas de servicios sociales, ha tenido cada comarca en estos últimos años.

En todos los casos se pone de manifiesto, sin embargo, la necesidad de modificar la situación actual y de plantear alternativas que desbloqueen el desarrollo del Mapa de Servicios Sociales y hagan realidad el reparto competencial de la Ley de Servicios Sociales. En ese sentido, la alternativa 1, consistente en mantener la situación actual, implica también una serie de cambios de calado en relación al liderazgo de la Diputación Foral y la proactividad de los ayuntamientos, especialmente los de tamaño mediano o grande.

- La cuestión de las **asimetrías** y el carácter voluntario de los cambios planteados puede entenderse como un arma de doble filo. Por una parte, permite un grado elevado de flexibilidad y adaptabilidad, en la medida en que los ayuntamientos podrían decidir si se incorporan o no a este tipo de fórmulas, y en la medida en que los servicios de la cartera que podrían ser delegados o encomendados podrían variar en función de las necesidades o preferencias de cada ayuntamiento. También permitiría un desarrollo gradual o paulatino de las alternativas adoptadas. Sin embargo, un modelo *a la carta* podría contribuir a incrementar la actual fragmentación del sistema, con situaciones muy diferentes dentro del Territorio e, incluso, dentro de cada comarca. En ese sentido, las muy di-

versas necesidades y situaciones que plantean los municipios de Gipuzkoa dificultaría buscar opciones generalizables y válidas para todos los municipios, lo que podría generar una mayor fragmentación. En ese contexto, el tratamiento que se diera a los municipios más grandes –y especialmente al municipio de Donostia– difícilmente podría ser el mismo que se diera al resto de los municipios, y constituye un tema esencial en esta reflexión.

- Al plantear las ventajas y desventajas de cada opción, no se ha podido profundizar en las funcionalidades de cada una de ellas en relación a los **diversos servicios que en la Cartera de Servicios Sociales se destinan a las personas en situación o riesgo de exclusión**. Desde ese punto de vista, son pocas las voces que defienden la necesidad de que las encomiendas de gestión y/o delegaciones de competencias se refieran al servicio de intervención socioeducativa y psicosocial con familias que desarrollan los ayuntamientos y que, al menos en algunos municipios, tienen ya un cierto desarrollo. Se considera en ese sentido, en líneas generales, que ese tipo de intervención debería quedar en manos de los ayuntamientos por su carácter individualizado. Tampoco parece existir gran interés en realizar encomiendas de gestión o delegaciones de competencias en relación a las viviendas tuteladas y los pisos de emergencia, que disponen también de una cierta dotación en algunas comarcas y una trayectoria de gestión larga.

Por el contrario, sí se considera en mayor medida interesante aplicar estos mecanismos a los servicios de atención diurna y, particularmente, a los servicios de acogida nocturna. Son estos, sin duda, los que resulta más difíciles de delimitar en relación a los de atención primaria y los que generan más dificultades políticas o ciudadanas para su implantación a nivel local.

- La reflexión sobre los servicios más susceptibles de ser delegados o encomendados por parte de los ayuntamientos se relaciona con **los perfiles poblacionales que en mayor medida deberían mantenerse en la esfera de lo municipal**. En ese sentido, algunas personas consideran que los recursos que deberían delegarse a instancias supramunicipales son especialmente los orientados a personas transeúntes, no enraizadas en el municipio, con las que no tiene sentido realizar una intervención individual centrada en la proximidad. La cuestión de los perfiles poblacionales introduce en cualquier caso la posibilidad de replantear algunos elementos claves del sistema de servicios sociales, introduciendo sistemas de estratificación más coherentes con el paradigma de la individualización y la atención centrada en la persona⁶⁵.
- Algunas de las personas entrevistadas han puesto de manifiesto, por otra parte, que la principal necesidad de los ayuntamientos guipuzcoanos no se refiere a la gestión de estos centros y servicios –que suponen en cualquier caso un número reducido de plazas y/o un gasto relativamente limitado–, sino a **la dotación y el funcionamiento de los Servicios Sociales de Base**. Se considera en ese sentido que el servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación del Decreto de Cartera es el verdadero motor de los servicios sociales municipales y que requiere un impulso mayor del que en la actualidad

⁶⁵ En ese sentido, diversos autores han propuesto articular la atención de los servicios sociales en torno a una pirámide que distinga las situaciones de no complejidad o baja complejidad, las de complejidad media y las de alta complejidad. Para Uribe, el funcionamiento actual del sistema de servicios sociales está jalonado de trabas mayúsculas que impiden adecuar la atención a estos perfiles en función de los continuos cambios que las personas experimentan en su vida cotidiana, lo que requiere un completo rediseño de los servicios y de su organización. A su juicio, esta “revolución” –la de la flexibilización normativa de reglamentos y circuitos–, es de tanto calado en magnitud y trascendencia como la de la adaptación de la cartera de servicios, adaptándola a los criterios del acompañamiento desde recursos flexibles, de inserción comunitaria y, en lo posible, de atención domiciliaria.

se le está dando, tanto desde el punto de vista de la dotación de personal como de la generación de herramientas comunes de intervención. Desde ese punto de vista, se reclama por parte de estas personas una mayor homogeneización o armonización de las condiciones en las que se presta el servicio –ratios, perfiles, funciones...– y el incremento de las actuales dotaciones profesionales.

- Debe tenerse en cuenta también que la mayor parte de los recursos que se han analizado se prestan mediante **gestión indirecta**, a menudo por parte de entidades sin fin de lucro. Cualquier opción que se desarrolle debería estar enfocada a facilitar el proceso de diseño, contratación, seguimiento y evaluación del servicio que se presta por parte de estas entidades.
- Finalmente, cabe recordar que las cuatro opciones planteadas representan alternativas ideales que facilitan la descripción de las ventajas y desventajas de cada modelo, pero no cierran el abanico de opciones y tampoco son completamente contradictorias entre sí. Probablemente sea posible diseñar otras opciones, con soluciones intermedias, que permitan alcanzar un **equilibrio adecuado** entre respeto al marco normativo vigente, despliegue de la red de recursos y cercanía de los mismos, igualdad en el acceso a los servicios sociales, mejoras en la integración de la atención primaria y secundaria y eficiencia en la gestión de los servicios.

6. BIBLIOGRAFÍA Y NORMATIVA

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal de Gipuzkoa.
- Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.
- Ley 27/2013, de 17 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Norma Foral 13/2014 de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y de servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ararteko (2016). La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora. Serie: Informes Extraordinarios, Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 2016.
- Iribar, J. (2017). Servicios de primaria y secundaria que comparten equipamiento. Experiencias en Gipuzkoa: posibilidades y dificultades. *Zerbitzuan*, n. 63.
- Fantova, F. (2017). Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco. *Zerbitzuan*, nº 64.
- Larrión, B. et al. (2018). Elkar-EKIN: (re)construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa, *Zerbitzuan*, nº 67.
- SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2015). Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social de Gipuzkoa. *Zerbitzuan*, nº 59.
- Uribe, J. (en prensa). Rellenando espacios. Hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad.