

Compareixença davant la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament sobre el projecte de llei dels governs locals de Catalunya | 01.04.2014

Teresa Crespo, presidenta d'ECAS i del CAPSiF

entitats
catalanes
d'acció
social



10 ANYS SUMANT!

1. INTRODUCCIÓ

Bon dia, gràcies per haver-me convidat. Parlaré com a:

- Presidenta del Consell Assessor de Polítiques Socials i Familiars (CAPSiF), que fa uns mesos que estem preocupats per les darreres normatives de l'Estat en relació als governs locals, en les que mostren una clara voluntat de controlar, de centralitzar serveis i competències, i de debilitar l'administració democràtica més propera prioritzant criteris econòmics per sobre d'altres objectius, com són l'atenció i la cura de les persones.

- Presidenta d'Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS), que treballem a prop de les persones més vulnerables i, per tant, als municipis, col·laborant amb l'administració en general i especialment amb el món local, que des de primera línia respon a les necessitats de la població i que avui, malgrat la manca de recursos públics, està portant a terme una actuació inqüestionable que fins i tot ha cobert els dèficits d'altres administracions.

Els canvis que es proposen en les lleis del món local, tant la d'àmbit estatal com l'autonòmica, afectaran els serveis socials municipals, si bé la llei catalana no modifica les seves competències. Ens preocupa que es posi en perill la qualitat dels serveis i la seva capacitat de resposta, que fins ara els ens locals han prioritzat cobrint aspectes de responsabilitat més àmplia que la pròpiament municipal, ja que en aquests moments estan responnent a tot tipus de problemàtiques d'urgència social.

Voldria fer una consideració prèvia sobre la Llei de RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, que determina un canvi important sobre el model del govern local, que amb voluntat centralitzadora busca limitar les competències municipals emparant-se en una falsa harmonització i amb una visió economicista que centra el seu articular en els costos efectius dels serveis, que el projecte de llei fixava en uns costos estàndard. Això significa menys recursos per als ajuntaments, un allunyament de la presa de decisions i un debilitament democràtic, ja que deixa sense competències en serveis socials els ajuntaments de menys de 20.000 habitants i dona un pas més cap a un model cada vegada més assistencialista i privatitzat.

La normativa local elaborada pel Govern central incrementa el control sobre els ajuntaments, mesura injustificable tenint en compte que són el nivell administratiu que menys s'ha endeutat i que, en l'àmbit del benestar social, són els que més han contribuït a la cohesió social mitjançant les prestacions i els serveis de proximitat. Aquesta llei estatal significa un xoc amb les competències exclusives en matèria del règim local que estableix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) i destrueix el model de serveis socials català, que es fonamenta en la proximitat dels serveis d'atenció primària i en el reconeixement d'uns drets i unes prestacions que no es poden posar en perill.

Ens preocupa que la llei catalana pugui ser objecte d'impugnació per part del govern central si es considera que ha estat redactada en el marc de l'Estatut, i per tant, ha d'estar sotmesa a la Constitució espanyola, que en el reformat art. 135 parla de la sostenibilitat financera, els costos estàndard i les economies d'escala, establint el principi d'estabilitat pressupostària que pot donar lloc a que Catalunya es vegi obligada al seu compliment.

Compareixença davant la Comissió d'Affers Institucionals del Parlament sobre el projecte de Llei dels governs locals de Catalunya



Malgrat sembla que la proposta de la Llei catalana vol contrarestar la destrucció del poder local i la vulneració de les competències autonòmiques que l'esmentada Llei espanyola pretén imposar, no tenim clar fins a quin punt podrà l'Estat espanyol condicionar la nostra realitat autonòmica i municipal.

Aquesta llei ha tingut una oposició molt forta, tant del propi món local com del sector social, les entitats i els professionals. Ha generat un moviment reivindicatiu a Catalunya i a la resta de l'Estat en protesta pels canvis introduïts, que afebleixen les competències municipals i les sotmet a la centralització i a criteris econòmics, posant en perill l'atenció de qualitat i oblidant les persones, moltes de les quals pateixen en aquests moments les conseqüències d'una crisi que elles no han provocat, però que se'ls fa pagar.

2. LLEI DELS GOVERNOS LOCALS DE CATALUNYA: ALGUNS COMENTARIS GENERALS SOBRE EL SEU CONTINGUT

Passant a la Llei catalana que ens ocupa, voldria centrar-me en els serveis socials municipals i els canvis organitzatius que es proposen, que poden afectar el tipus i la qualitat d'aquests serveis que avui rep la ciutadania dels nostres municipis, i que han estat l'eix central de la seva atenció més propera. Destaquem:

2.1. En relació als **principis de l'autonomia local** que enumera la proposta de llei:

→ *Son molt adients, doncs reconeixen els principis que el nostre sistema de serveis socials sempre ha defensat: diferenciació, subsidiarietat, descentralització, transparència, bon govern i participació i reforç de la democràcia interna.*

2.2. Pel que fa a la **necessitat de racionalitzar i no duplicar actuacions**, exigeix, a més de la simplificació i l'eliminació de determinats ens i comissions, **una clara distribució de competències i l'assignació dels recursos necessaris per fer-les efectives.**

→ *El que significa que l'equilibri entre la suficiència financera i les competències locals assumides a què es refereix l'article 8 hauria de donar-se realment entre els diferents organismes (ajuntaments, vegueries com a ens bàsics i comarques com a complementàries).*

→ *Aquesta distribució de competències és una mesura positiva per simplificar, millorar la **gestió i reduir costos**, però el fet que es contemplin tres nivells administratius fixats per l'EAC genera una complexitat que no es considera necessària. Tot plegat dibuixa un **mapa confús, que s'agreuja amb un sistema competencial imprecís i un finançament encara sense concretar que és urgent definir.***

2.3. Sobre l'**organització territorial dels serveis de la Generalitat**, el projecte de Llei estableix, en primer lloc, l'adaptació **de les comarques a la divisió veguerial** (art. 51), i també es refereix a les subdivisions territorials dins de l'esmentada demarcació de la vegueria, preceptuant que ha de ser comuna a tots els departaments de la Generalitat i només amb caràcter excepcional serà específica per a determinats departaments o serveis quan les característiques d'un departament concret ho requereixin (art. 70.2).

→ *Aquesta qüestió preocupa en especial en relació als **serveis socials i sanitaris**, ja que dificulten les planificacions i les actuacions transversals, així com l'eficàcia i l'eficiència dels serveis. Es considera convenient que es faci*

Compareixença davant la Comissió d' Afers Institucionals del Parlament sobre el projecte de llei dels governs locals de Catalunya



efectiva **la unificació de subdivisions territorials de tots els departaments** el més aviat possible i que realment, siguin excepcionals i justificades les que no segueixin la subdivisió, com assenyalava el text del projecte.

→ D'altra banda, si bé es parla d'evitar duplicitats, no s'observen referències a la gestió simplificada i unificada per prestar una **atenció integral al ciutadà que millori l'eficàcia i l'eficiència dels recursos**, com per exemple la "**finestra única**" o la descentralització de determinades decisions al territori. Aquest aspecte són de gran importància en l'àmbit del benestar social.

2.4. Transparència i informació pública

El projecte de llei introdueix un títol dedicat a **la transparència, l'accés a la informació pública i la bona administració**. Obliga els ens locals a difondre de manera veraç i objectiva la informació pública d'interès general perquè els ciutadans puguin conèixer l'actuació i el funcionament de l'ens i exercir el control de la seva actuació, indicant el contingut de la informació subjecta al règim de transparència (art. 93). Així mateix, ha de disposar d'un portal de la transparència (art. 94), regula el dret d'accés a la informació pública dels ens locals (art. 95) i fixa les garanties i els límits d'aquest dret (art. 96).

Valorem també positivament les mesures que introdueixen el **principi de govern obert** al qual han d'ajustar la seva actuació els ens locals, afavorint un **diàleg permanent administració-ciutadans** que possibiliti la participació i col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques; la transparència i l'accés a la informació; el rendiment de comptes i l'assumpció de responsabilitats; i l'accés electrònic a l'administració. La introducció del **codi de conducta dels membres electes i càrrecs directius** (99) i la possibilitat de l'existència de **síndics municipals** de greuges també són elements positius, si bé potser és excessiu el nombre a què pot donar lloc, encara que es limiti la seva creació als municipis de més de 5.000 habitants (arts. 100-103). Per últim, es proposa un sistema d'incompatibilitats dels representants locals que ens sembla molt positiu.

→ *Es considera que aquests aspectes suposen un pas endavant en la necessària transparència que requereix l'accés a tota la informació pública d'interès general. Aquests requisits són necessaris per poder exercir el control democràtic en l'àmbit del benestar social i, per tant, el principi de govern obert es valora com un bon instrument en aquesta direcció.*

2.5. Participació ciutadana

El títol VII planteja un principi fonamental que és el dret de participació ciutadana, individualment i col·lectivament, en la definició i aplicació de les polítiques públiques locals, que es pot exercir davant els ajuntaments i els consells de vegueria. En concret, permet als ciutadans presentar propostes, fer suggeriments i expressar opinions sobre qualsevol assumpte de la competència de l'administració local, amb l'obligació de l'administració de donar resposta motivada (art. 104). Afegeix que els ens locals han de **fomentar i reglamentar la participació ciutadana** (art. 105) i els municipis i les entitats municipals descentralitzades de més de 5000 habitants, i contempla el dret d'iniciativa (arts. 107 i 108), el dret de petició (art. 109) i les garanties generals del dret de participació (art. 110).

→ *La participació activa ha estat sempre un dels principis rectors en l'àmbit del benestar social i constitueix un dels elements bàsics de la ciutadania; tanmateix, tenint en compte que no és fàcil fomentar aquesta participació i col·laboració*

Compareixença davant la Comissió d' Afers Institucionals del Parlament sobre el projecte de llei dels governs locals de Catalunya



activa de la ciutadania, poden ser importants la regulació del dret d'iniciativa, el dret de petició i l'establiment d'un sistema de garanties generals.

3. ALGUNES QÜESTIONS SOBRE EL SISTEMA QUE ES PROPOSA

3.1. Sistema de competències locals

D'acord amb l'EAC, el projecte de llei **assigna competències pròpies** als governs locals i especialment els **serveis del benestar** en general (art. 17,18), permetent també el desenvolupament de **competències complementàries** (art. 19) si l'activitat o el servei en qüestió compleix un conjunt de requisits. Aquesta possibilitat, a diferència de l'esmentada norma estatal, **obre una via per a que els ajuntaments puguin continuar desenvolupant programes i activitats complementàries** a favor de la ciutadania relacionades amb l'ocupació, la igualtat de gènere, la infància, etc.

→ És important destacar que, a més de les competències pròpies atribuïdes per llei i que exerceixen els ens locals amb autonomia i sota la seva responsabilitat, la llei determinarà els serveis que necessàriament han de prestar els municipis com **a dret subjectiu**; és a dir, es dóna el **reconeixement de dret** i, per tant, es dóna peu a que els veïns puguin exigir la seva prestació, la qual cosa és important per als ciutadans pel fet que s'hagin d'especificar **els drets subjectius a les prestacions de serveis mínims obligatoris municipals**.

Cal esmentar també les **competències consorciades (art.22)**: tot i que es tracta d'un exercici de les competències locals, excepcionalment s'especifica que poden **participar-hi entitats privades sense afany de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les entitats locals**.

→ Aquest aspecte obre possibilitats a les **entitats del tercer sector** per una participació orgànica en la gestió de determinats serveis.

→ Tot i això, es troben a faltar les accions relacionades amb **la prevenció, les accions comunitàries** i la **promoció dels ciutadans**, on les entitats tenen un paper predominant i una experiència important.

→ Amb tot, voldríem destacar amb preocupació que en aquest apartat, i al llarg del document, es recorda que aquestes **competències es troben condicionades al principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera**, així com als estàndards mínims de qualitat i les avaluacions d'eficiència, la qual cosa ens planteja algun dubte de com afectarà aquest principi a la prestació dels serveis (art 31).

3.2. Sobre el model dels governs locals que proposa la llei, no hi entraré en detall i només destacaré alguns temes significatius. La llei defineix:

- **Municipi, "com a ens local bàsic** de l'organització territorial catalana que gaudeix d'autonomia, té potestat normativa, capacitat d'autoorganització i es configura com el mitjà **essencial de participació de la comunitat** en els afers socials públics" (art. 24). La llei fixa els serveis que ha de prestar i les diferents responsabilitats segons dimensió del municipi, alhora que pot atribuir a la comarca, a la vegueria, o la mancomunitat els seus serveis en cas que no pugui assolir els estàndards fixats.

Compareixença davant la Comissió d' Afers Institucionals del Parlament sobre el projecte de llei dels governs locals de Catalunya



- **Comarca, "com un ens local de l'organització territorial catalana d'àmbit supramunicipal**, formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals" (art. 46). Aquestes s'han d'adaptar a les demarcacions veguerials, procés encara inacabat. El projecte, d'acord amb el que estableix l'EAC, redueix el paper de les comarques i el **centra en la gestió de les competències municipals, principalment a través de la delegació o obligatorietat**, quan el municipi no assoleixi els estàndards de qualitat o els criteris d'avaluació establerts.

- **Vegueries, "com un ens local bàsic de l'organització territorial catalana** determinat per l'agrupació de municipis, representa l'àmbit específic per a l'exercici del govern **intermunicipal** de cooperació local". D'altra banda, **les vegueries poden delegar competències a les comarques**, que seran obligatòries quan la comarca –o les àrees metropolitanes– tinguin capacitat.

- **Les mancomunitats, àrees metropolitanes i consorcis**. Només si es compleixen **determinades condicions es poden crear mancomunitats** de municipis per establir, gestionar o executar en comú obres i serveis determinats de la seva competència. I serà per llei que es podran crear **àrees metropolitanes** que substitueixen les comarques del territori (art. 76).

→ *Del resultat d'aquest plantejament se'n pot derivar un **mapa competencial molt heterogeni i confús**, que pot dificultar molt la gestió dels serveis als ciutadans. Per això, convindria acotar a través d'aquesta llei els criteris generals, que després s'haurien de concretar a través de les lleis sectorials (serveis socials, salut, educació, habitatge, etc.).*

→ *De la consideració que el repartiment competencial sembla massa complex, creiem que caldria partir del **principi de subsidiarietat** per atribuir a cada nivell les competències que pot desenvolupar amb més eficàcia i eficiència. Així mateix, considerem que s'haurien de regular transitòriament les competències de les **diputacions provincials** mentre no es converteixen en vegueries, ja que han desenvolupat i desenvolupen funcions importants en l'àmbit del benestar social.*

→ *Un factor innovador a considerar és que s'estableix que **els municipis s'han de sotmetre a l'avaluació del conjunt dels seus serveis cada quatre anys per determinar el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, racionalitat i no duplicitat d'actuacions i suficiència financera**. Donada la importància d'aquests instruments de control i les greus conseqüències que poden comportar, es considera necessari que la pròpia llei inclogui els criteris bàsics que es tindran en compte per evitar que només s'apliquin criteris economicistes i s'oblidin altres principis, com el de la diferenciació, el de dignitat, o els drets humans. Alhora, també s'haurien d'introduir nous criteris d'avaluació que permetin mesurar els impactes socials, l'anàlisi cost-benefici i la valoració del retorn de les inversions socials, especialment en relació a la contribució per a la reducció de les desigualtats i el foment de la pau i la cohesió social.*

→ *En síntesi, destacaria que no s'ha aprofitat la redacció d'aquesta llei per alleugerir el sistema de govern local, i ni tant sols s'han aclarit les competències i funcions de cada òrgan, oferint un mapa que, com he dit, resulta complex i molt poc clar. En el seu conjunt, diria que la llei resulta poc innovadora per optimitzar la gestió i prestació dels serveis socials.*

Compareixença davant la Comissió d'Affers Institucionals del Parlament sobre el projecte de llei dels governs locals de Catalunya



4. CONSIDERACIONS I PROPOSTES FINALS, SEGONS L'INFORME DEL CONSELL ASSESSOR DE POLÍTQUES SOCIALS I FAMILIARS

4.1. Preocupa l'absència de criteris clars per **establir els aspectes competencials i de finançament entre l'Estat i la Generalitat**, així com la tendència recentralitzadora, i la manca de finançament adequat que mostra la legislació estatal en les lleis dels darrers temps, ja que dificulta l'acció pública i perjudica als ciutadans.

4.2. Es valora que, malgrat que tots **els principis** es consideren iguals, sembla que en el text del projecte de llei dels governs locals predominen **els d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat, suficiència financera i no duplicitat d'actuacions, quan caldria emfatitzar els principis democràtics i d'autonomia local, així com també els relacionats amb el dret dels ciutadans a viure amb dignitat**, tal com recull l'article 15.2 de l'EAC, mitjançant actuacions locals de lluita contra les desigualtats i de millora de la cohesió social.

4.3. Es troba a faltar el principi **d'atenció centrada en la persona i la seva globalitat**, que hauria de regir totes les actuacions locals com a eix de les polítiques socials. Es considera que s'hauria d'incloure explícitament el **principi d'innovació** mitjançant la recerca, la creació i la transferència de coneixement, així com el foment de programes pilot i la difusió de bones pràctiques en les actuacions i serveis locals.

4.4. L'organització dels governs locals que proposa el projecte de llei **no simplifica els nivells de l'administració**, que en l'àmbit del benestar considerem excessius perquè representen uns costos innecessaris i generen disfuncions i ineficiències.

4.5. La distribució competencial entre les administracions públiques catalanes és complexa i poc clara, quan es considera un requisit imprescindible per a millorar el funcionament de les actuacions públiques i optimitzar els recursos disponibles. Es proposa **un repartiment de les competències clar en funció del principi de subsidiarietat** per tal d'apropar als ciutadans la gestió dels serveis, sempre que així es millori l'eficiència.

4.6. Per a l'efectivitat de la llei es necessita **un sistema de finançament clar, suficient i sostenible**; per això, es considera que, tal com preceptua l'EAC, cal presentar el més aviat possible **una proposició de llei de finançament local per garantir els drets dels ciutadans**.

4.7. En l'àmbit del benestar és fonamental la **col·laboració dels governs locals amb les entitats privades del territori**, especialment les del tercer sector; per això, cal **potenciar els mecanismes de col·laboració i coordinació** i establir, en aquesta llei o en d'altres específiques, mesures que permetin als governs locals la prioritització de les contractacions amb les entitats privades del territori, valorant factors com la proximitat, la qualitat o el compromís social.

4.8. La **unificació de les divisions i subdivisions territorials per a tots els departaments de la Generalitat** s'hauria de fer amb caràcter d'**urgència**, ja que són un requisit imprescindible per a la planificació d'actuacions i serveis de caràcter transversal, i per a la millora de l'eficàcia i l'eficiència de les actuacions.

4.9. Es considera urgent **simplificar la gestió i establir mecanismes per prestar una atenció integral al ciutadà (finestra única)** de proximitat, per a la qual cosa cal s'han de regular dispositius normatius que ho facin possible, com una llei de simplificació en l'àmbit local.

Compareixença davant la Comissió d' Afers Institucionals del Parlament sobre el projecte de llei dels governs locals de Catalunya



4.10. Els **controls i avaluacions** que s'imposen als municipis caldria que no es basessin únicament en criteris **economicistes i es consideressin altres aspectes, com la dignitat i els drets dels ciutadans**, valorats a través de l'impacte social, la reducció de les desigualtats, les aportacions a la cohesió social, la qualitat dels serveis o el retorn de les inversions socials.

4.11. La **comarca** fins ara ha tingut un paper destacat en la prestació de serveis socials i en la nova llei caldria atribuir-li **competències clares i concretes** (p.ex. mitjançant la delegació obligatòria de competències municipals no obligatòries a totes les comarques), **evitant la dispersió de models** que podria generar l'atribució de competències a través de les diferents fórmules que preveu el projecte.

4.12. **Les vegueries substituïran les diputacions**, tanmateix no de forma immediata; per això es proposa que la llei de governs locals concreti transitòriament (fins que es faci efectiva la substitució) **el paper i les funcions de les diputacions en l'àmbit del benestar social**.

4.13. Es proposa incloure entre **les competències dels ens locals** les relacionades amb la **prevenció, les accions comunitàries i la promoció dels ciutadans**.

4.14. Per **evitar una major dispersió** dels ens locals es considera adient **dificultar la creació de mancomunitats i consorcis, i fins i tot s'haurien de reduir els existents**. Sembla una mesura oportuna la creació de l'àrea metropolitana de Barcelona i la desaparició en el seu territori de les comarques existents.

4.15. Es consideren adequades les normes reguladores de la **transparència i la informació pública**, així com el **principi del govern obert i la participació**. Tanmateix, cal tenir en compte que la participació requereix recursos, instruments i avaluació per fer-la realment efectiva.

Teresa Crespo, presidenta d'ECAS i del CAPSIF

Barcelona, 1 d'abril de 2014