

INFORME

Que emite el Secretario General, a requerimiento de la Teniente de Alcalde Delegada de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación, sobre la calificación de la competencia ejercida por el Ayuntamiento de Sevilla en la realización del Programa de Tratamiento a Familias con Menores 2014-2015.

PRIMERO.- MARCO COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Sobre la incidencia global de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en el marco competencial de las Entidades locales nos pronunciamos en el informe emitido con fecha 20 de febrero, a requerimiento de la Junta de Gobierno Local, y específicamente sobre materia de servicios sociales en el de fecha 27 de mayo a instancia de la Teniente de Alcalde Delegada de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación. De ambos informes podemos destacar los siguientes criterios:

a.- Respecto de la delimitación de las competencias propias señalábamos que *"las auténticas competencias propias de los municipios no se encuentran en el artículo 25, sino que hay que encontrarlas en las distintas normas, estatales y autonómicas, que las determinan, y que deben cumplir los requisitos de los apartados 3 a 5 del precepto (garantía del cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad y eficiencia del servicio o la actividad, inexistencia de atribución simultánea a otra Administración Pública, y previsión de la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de la Entidad local)."*

b.- Sobre el momento temporal de exigencia de los requisitos de los apartados 3 a 5 señalábamos que *"son de aplicación a las leyes que atribuyan competencias a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, mientras tanto continúan de aplicación las leyes que atribuyen competencias en virtud del nuevo listado de materias del artículo 25"*.

c.- Se admitía la posibilidad de que *"la Comunidad Autónoma, en su marco estatutario, podría superponer competencias locales a las básicas estatales, ahora bien con respeto siempre a los principios estabilidad y sostenibilidad financiera local"*.

d.- Llegábamos a la conclusión de que *"las competencias atribuidas como propias por la LAULA, en desarrollo del Estatuto de Autonomía, deberán seguir prestándose."*

e.- Sobre la singularidad de la materia de servicios sociales, tras citar la Disposición Transitoria Segunda de LRSAL que regula un régimen específico para la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales (sobre el que nos detendremos más adelante), sosteníamos, en nuestro informe de 27 de mayo, que *“en este complejo sistema de transferencia de la competencia incide claramente lo que hemos expuesto en el apartado anterior sobre el ejercicio de competencias propias, ya que, a nuestro juicio, si la competencia viene atribuida como propia al municipio, por la legislación sectorial estatal o por la normativa autonómica, entendemos que no opera esta disposición. En nuestro informe de 20 de febrero ya apuntábamos a esta solución al sostener que “esta realidad jurídica ha sido obviada completamente por el legislador básico, que sólo ha tenido en cuenta a aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no atribuyen competencias a los municipios (de ahí las previsiones de retorno de competencias en materia de salud y servicios sociales a las Comunidades Autónomas, desconociendo que en alguna, entre ellas Andalucía, dichas competencias han sido atribuidas como propias a los municipios).”*

Este criterio no es ya únicamente hermenéutico, sino que la obligación de prestar los servicios sociales comunitarios ha sido plasmada en la disposición adicional única del Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dispone que las competencias propias de los municipios sobre gestión de los servicios sociales comunitarios, contenida en el artículo 92.2,c del Estatuto de Autonomía y en el artículo 9.3 LAULA “seguirán siendo ejercidas con tal carácter de propias por los municipios, sin alteración de su sistema de financiación”.

En definitiva, con la opinión que hemos mantenido desde nuestro primer informe y la previsión normativa de la disposición adicional única del Decreto-Ley 7/2014, hemos de concluir que el Ayuntamiento viene obligado a seguir ejerciendo aquellas competencias que el legislador autonómico, con base en las previsiones estatutarias, les había atribuido con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL.

SEGUNDO.- REGULACIÓN DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE MENORES.

2.1.- A nivel estatal.

La protección de los menores ha sido una de las competencias típicas del municipio, situándose en el ámbito de lo que hoy conocemos como servicios sociales. Así, el art. 150.15 del Estatuto Municipal de 1924 atribuye al municipio la competencia para la “Prevención y represión de abusos de la mendicidad y de la vagancia, corrección y protección de menores, huérfanos, desvalidos y viciosos, y establecimientos de carácter benéfico, como Hospitales, Asilos, Dispensarios, Clínicas, Casas de Socorro,

Asistencia Domiciliaria, y demás análogos”. O el art. 102 de Ley Municipal de 1935: “Asistencia pública y social; protección y corrección de menores; prevención y represión de la mendicidad y vagancia”. Y el art. 101.2,g de la Ley de 1955: “Beneficencia, protección de menores; prevención y represión de la mendicidad; mejora de las costumbres; atenciones de índole social, especialmente mediante la creación de Mutualidades escolares, cotos de previsión y albergues de transeúntes.”

Es la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 la que ya utiliza una terminología más adecuada, y todo el conjunto de actuaciones que correspondían al municipio en esta materia las engloba bajo el concepto: “Prestación de los servicios sociales y promoción y reinserción social.” (art. 25.2,k).

Con ello queremos poner de manifiesto que la protección de menores, en las leyes estatales, ha sido una competencia típicamente municipal incardinada últimamente en la materia servicios sociales. Y no solo ha sido sino que, a tenor de la disposición transitoria segunda LRSAL, continúa siendo una competencia propia municipal al menos hasta el 31 de diciembre de 2015, en la que teóricamente la Comunidad Autónoma deberá asumirla “en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales”.

2.2.- A nivel autonómico andaluz.

La Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, incluye entre las áreas de actuación de los servicios sociales a las familias, a las unidades de convivencia alternativa y a la infancia (artículo 6) , y concretamente como servicios a prestar en los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, entre otros, los de Convivencia y Reinserción Social, que tendrá como función la búsqueda de alternativas al internamiento en instituciones de las personas que se encuentran en especiales condiciones de marginación, procurando la incorporación de todos los ciudadanos a la vida comunitaria.

En el ámbito específico de los menores, la Ley 1/1988, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, atribuye en su artículo 18 a las corporaciones locales de Andalucía el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, así como para la detección de menores en situación de desprotección y la intervención en los casos que requieran actuaciones en el propio medio. Igualmente, son competentes para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en las situaciones de riesgo, añadiendo, en su apartado 3, que la Administración de la Junta de Andalucía y las Corporaciones Locales establecerán los oportunos mecanismos de cooperación para el adecuado ejercicio de sus respectivas competencias. Lo que evidencia que es perfectamente admisible conciliar el ejercicio

de competencias propias con los mecanismos de cooperación, como expresamente regula el art. 57 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Cualquier duda acerca de la titularidad de la competencia sobre menores se resuelve con la aprobación de Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y, definitivamente, con Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. El artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía atribuye a los Ayuntamientos, en los términos que fijen las leyes, competencias propias en determinadas materias. Entre ellas, apartado c), la gestión de los servicios sociales comunitarios. Por su parte, el artículo 9.3 LAULA atribuye como competencia propia de los municipios andaluces: la Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía. Esta incluye: a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios; b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios. Por tanto, podemos concluir, desde la perspectiva autonómica también, que la protección de menores es una competencia municipal.

Para cerrar el ámbito a cualquier duda se dictó el citado Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, que bloquea el ámbito competencial municipal andaluz y que no nos consta que haya sido recurrido de inconstitucionalidad.

TERCERO.- LA ACTUACIÓN ESPECÍFICA O EL PROGRAMA DE TRATAMIENTO A FAMILIAS CON MENORES.

3.1.- Marco normativo regulador.

Como ya hemos indicado, es la ley 1/1988, de 20 de abril de los derechos y la atención al menor, la que establece el marco jurídico de actuación en materia de promoción y protección de los derechos de los menores en Andalucía. En este marco se dicta la Orden de 20 de junio de 2005, de la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, que reguló las bases para otorgar subvenciones a las Corporaciones Locales para la realización de programas de tratamiento a familias con menores.

Este programa se ejecuta a través de dos subprogramas: uno enfocado a evitar la separación del menor de su familia (subprograma de riesgo); y otro a la reintegración a su núcleo familiar de aquellos menores que hayan sido declarados en situación de desamparo (subprograma de reunificación familiar). Como señalan los informes del Servicio obrantes en el expediente y más conocedores de la realidad sobre la que se proyecta la actuación, en caso de no ejecutarse este programa por el Ayuntamiento

de Sevilla los menores serán atendidos en el marco general de los servicios sociales comunitarios, privando de este importante apoyo, prevención y tratamiento social a un colectivo tan especialmente vulnerables, y al que el art. 39 CE dispensa una especial protección.

3.2.- Situación actual.

El Ayuntamiento de Sevilla con fecha 17 de noviembre de 2005 suscribió con la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía un convenio de para la articulación de los mecanismos de cooperación para el desarrollo del programa de tratamiento a familias con menores. En virtud del mismo la Consejería aportaba la cantidad de 634.860 €, comprometiéndose el Ayuntamiento a la puesta en marcha de las actuaciones y recursos necesarios para completar la financiación del programa. Este convenio ha venido prorrogándose todos los años desde su firma hasta el vigente periodo.

Tras la entrada en vigor de la LRSAL y ante su posible incidencia en el ejercicio de esta competencia, la Delegación de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación, con fecha 16 de julio del año en curso, ha formulado consulta a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad Salud y Políticas Sociales acerca del carácter de la competencia que ejerce el Ayuntamiento de Sevilla al realizar el referido programa tras la entrada en vigor de la LRSAL.

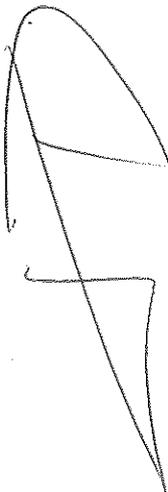
La Dirección General en escrito de fecha 24 de julio, en base a una informe emitido por la asesoría jurídica de la Consejería que no se acompaña, concluye que se trata de una competencia propia atribuida a las entidades locales por la legislación anterior de la Comunidad Autónoma, y que de acuerdo con la disposición adicional única del Decreto ley por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, "continuaran siendo ejercidas por dichas entidades". Es decir, llega a la misma conclusión que venimos sosteniendo. Aunque no compartimos la cláusula general de ámbito competencial de las entidades locales que defiende el informe de la asesoría jurídica citado, al que no hemos podido tener acceso y del que conocemos su contenido por la referencia entrecomillada que recoge en su escrito el Director General, en el sentido de que como decíamos las competentes municipales hay que encontrarlas en las distintas *normas, estatales y autonómicas, que las determinan*.

CUARTO.- LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS EN EL ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS.

Una vez sentada la premisa de que la protección de menores es una competencia propia municipal, hasta el 31 de diciembre de 2015, como mínimo, según la normativa

estatal, y hasta que se mantenga la normativa vigente según la legislación autonómica, nos planteamos la posibilidad de que en ese ámbito competencial se ejecuten programas específicos que refuercen, amplíen o complementen las actuaciones comunes u ordinarias, en beneficio de destinatarios especialmente necesitados de ese plus de la acción administrativa.

La respuesta debe ser necesariamente afirmativa. En la medida que se disponga de recursos o que se haga un uso alternativo de los disponibles, pueden ejecutarse programas específicos en el ámbito de las competencias propias, o pueden no ejecutarse si no se considera prioritario o deben satisfacerse otras necesidades. Estamos, como decíamos en el informe de 27 de mayo, ante *“un problema de asignación de recursos que, como es obvio, corresponde a las decisiones de gobierno y que no corresponde a esta Secretaría valorar,”* con respeto, evidentemente, a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.



El carácter no permanente del programa y su vinculación actual a una aportación de la Comunidad Autónoma (sin que este elemento sea decisivo de cuanto exponemos, por cuanto los programas en el ámbito competencial pueden ejecutarse con financiación cien por cien municipal), hace que pueda recurrirse a la figura de los funcionarios interinos de los previstos en el art. 10.1,c del Estatuto Básico del Empleado Público, aquéllos que se nombran para *“la ejecución de programas de carácter temporal”*, y que cesan una vez ejecutado el programa para el que se nombran. Respecto de estos funcionarios, el art. 28 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, ha introducido las siguientes modificaciones: a) no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto; b) El personal interino cuya designación sea consecuencia de la ejecución de programas de carácter temporal o del exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses, podrá prestar los servicios que se le encomienden en la unidad administrativa en la que se produzca su nombramiento o en otras unidades administrativas en las que desempeñe funciones análogas, siempre que, respectivamente, dichas unidades participen en el ámbito de aplicación del citado programa de carácter temporal, con el límite de duración señalado en este artículo, o estén afectadas por la mencionada acumulación de tareas.

QUINTO.- EL CONVENIO A SUSCRIBIR Y LA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA LRSAL.

Dado que el programa se financia, en parte, mediante una aportación de la Comunidad Autónoma, que se articula a través de un convenio, dentro de los mecanismos de cooperación interadministrativa ya citados, y mediante aportación municipal, hemos

de referirnos brevemente a la posible incidencia de la disposición adicional novena LRSAL. Esta establece que *"los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto."*

La finalidad de la norma es que el convenio no puede ser un instrumento para posibilitar el ejercicio de competencias delegadas o distintas de las propias al margen de las reglas generales establecidas en la Ley. Pero evidentemente es una disposición que no juega en el ámbito de las competencias propias, para las que cualquier financiación que se obtenga es procedente. Dado que la materia de servicios sociales es una competencia que corresponde al municipio, por disposición de la propia LRSAL, al menos hasta el 31 de diciembre de 2015 no le resulta, a nuestro juicio, dicha disposición adicional novena. Como tampoco resultará de aplicación a aquellas materias que sean competencia municipal por decisión del legislador autonómico.

CONCLUSIÓN: La materia de protección de menores es una competencia municipal, en cuyo ámbito pueden desarrollarse programas específicos para cuya ejecución pueden nombrarse funcionarios interinos de los previstos en el art. 10.1,c EBEP. Ese programa puede venir parcialmente financiado por otra Administración. Financiación que se articula a través de un convenio que no resulta afectado por la disposición adicional novena LRSAL.

En Sevilla, a 18 de septiembre de 2014

El Secretario General,



Fdo. Luis Enrique Flores Domínguez

ILTMA. SRA. TENIENTE DE ALCALDE DELEGADA DE FAMILIA, ASUNTOS SOCIALES Y ZONAS DE ESPECIAL ACTUACIÓN

100