

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE
EL “PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL PROGRAMA DE
TRATAMIENTO A FAMILIAS CON MENORES Y SE ESTABLECEN LAS BASES PARA
OTORGAR SUBVENCIONES A LAS ENTIDADES LOCALES PARA SU REALIZACIÓN”**

En Sevilla, a **14 de Febrero de 2014**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y la técnica del referido Departamento, D^a. Juana Rodríguez Rodríguez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL
PROGRAMA DE TRATAMIENTO A FAMILIAS CON MENORES Y SE ESTABLECEN LAS
BASES PARA OTORGAR SUBVENCIONES A LAS ENTIDADES LOCALES PARA SU
REALIZACIÓN**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de proyecto de Orden citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

OBSERVACIONES GENERALES

En primer lugar, en el marco jurídico actualmente vigente en Andalucía, entendemos que los programas contenidos en este proyecto normativo, de tratamiento a familias con menores, se enmarcan dentro de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en esta materia, recogidas en el art. 61.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, como se indica en el primer párrafo del expositivo del proyecto.

En este contexto, entendemos que los programas recogidos en este proyecto de Orden, de tratamiento a familias con menores, formarían parte del elenco de Servicios Sociales Especializados, de acuerdo con el art. 11 de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, según el cual:

“Los Servicios Sociales Especializados son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica, y se estructuran territorialmente de acuerdo con las necesidades y características de cada uno de ellos.

Los Servicios Sociales Especializados atenderán a los siguientes sectores:

1. La familia, infancia, adolescencia y juventud, con la finalidad de llevar a cabo actuaciones encaminadas particularmente a la promoción social de los jóvenes y niños, atendiendo la problemática que incide en su bienestar y especialmente las disfunciones que se producen en su medio familiar, compensándolas o corrigiéndolas”.

Por otra parte, y como se recoge en el expositivo de este proyecto, la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, regula en su articulado la posibilidad de que las Administraciones Públicas de Andalucía desarrollen programas destinados a adoptar medidas preventivas que protejan al menor (vid art. 8.1 Ley 1/1998).

Por ello entendemos que debe ser en este contexto, el de la colaboración entre Administraciones Públicas, en el que debemos enmarcar la participación de los Gobiernos Locales, para el desarrollo de estos programas de tratamiento a familias con menores.

En segundo lugar, este proyecto de Orden establece en su parte expositiva una mención al artículo 26.1, letra c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuía a los municipios con población superior a 20.000 habitantes la obligación de prestar servicios sociales.

Tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se da una nueva redacción al artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, referido a las competencias municipales, suprimiendo las relativas a servicios sociales, y al artículo 26 de la misma norma sobre prestación de servicios municipales, en cuyo apartado 1 c), se elimina la obligación de prestar estos servicios en los municipios con población superior a 20.000 habitantes. Y ello, porque se considera que la competencia de evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social no es equiparable a la de servicios sociales. En concordancia con esto, la Disposición Transitoria Segunda de esta Ley establece que: “*Con fecha de 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”.*

Asimismo, se prevé en el punto 4 de la indicada Disposición la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o Entidades Equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Con independencia de que la mención al artículo 26, letra c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local debe efectuarse al artículo 26, apartado 1, letra c), del mismo texto legal, se estima que deben tenerse en cuenta estas consideraciones en la redacción de este proyecto de Orden.

OBSERVACIONES PARTICULARES AL ARTICULADO

Artículo 2 en relación con el artículo 14, y artículo 15 y anexo II

Apreciamos un error en cuanto al ámbito de aplicación de la presente Orden, en relación con el artículo 14, ya que el artículo 2 hace referencia a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, y el artículo 14, relativo a las Bases Reguladoras de las Subvenciones, establece que tendrán como destinatarios los Ayuntamientos de municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes.

De otro lado, en el mencionado artículo 2 se hace referencia a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, cuando debería hacerse mención a los Ayuntamientos de Municipios de más de 20.000 habitantes, ya que son los municipios los que ostentan la titularidad de las competencias, siendo los ayuntamientos su órgano de gobierno.

Esta observación se entiende aplicable al art. 15 y al Anexo II.

Artículo 3

El mismo regula una suscripción de un convenio de colaboración entre la Consejería competente en materia de infancia y familias y la Entidad Local correspondiente.

En este sentido, consideramos que debería de utilizarse la figura del convenio de cooperación regulado en el artículo 83 de la LAULA, que establece lo siguiente: *“Los municipios, las provincias, y las entidades de cooperación territorial podrá celebrar convenios de cooperación entre sí o con la Comunidad Autónoma de Andalucía para la más eficaz gestión y prestación de servicios de sus competencias”*.

Asimismo, se estima que debería tenerse en cuenta el nuevo artículo 57 bis de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la LRSAL, en cuyo apartado 1 se establece: *“Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. (...)”*

En los supuestos de **prórroga** de estos convenios de colaboración, el art. 57 bis apartado 2 prevé que *“Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.”*

CAPÍTULO III, Bases Reguladoras de las subvenciones

Las bases reguladoras previstas en este capítulo, de este proyecto de Orden están dirigidas a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la contratación de personal técnico con el que atender a la realización del Programa de Tratamiento a Familias con Menores.

Al respecto debe recordarse que los gobiernos locales constituyen uno de los tres niveles de gobierno garantizados constitucionalmente y con legitimidad democrática de primer grado, no considerándose, por tanto, adecuado el instrumento de las subvenciones en las relaciones entre dichos niveles de gobierno, en este caso, entre el nivel de gobierno autonómico y el nivel de gobierno local. Al tratarse los municipios de poderes públicos legitimados democráticamente su forma de financiación no debe ser similar a la que pudiera establecerse para un particular o entidad privada o pública, cuyos requisitos, obligaciones y forma de justificación son las propias de una subvención, sino que debe asemejarse a una transferencia condicionada en el marco de lo estipulado del artículo 192.2 del Estatuto de Autonomía según el cual, adicionalmente a la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, ésta podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

En este mismo sentido, el artículo 24 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que en su apartado 1 se refiere a la financiación incondicionada de las competencias locales propias, señala en su apartado 2 que la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica con las entidades locales para materias concretas, respondiendo a criterios objetivos la determinación de las entidades beneficiarias, que estará supeditada a su aceptación. Asimismo, en su apartado 3 dispone que en la elaboración de estos programas deberán participar las entidades locales, y que el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales participará en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales.

Todo ello, en la línea del artículo 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y que, aún cuando utiliza la palabra “subvención”, debemos entenderla en el sentido de “instrumentos de financiación”. En este artículo se expresa lo siguiente *“en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia”*.

De los preceptos transcritos, se desprende que son las transferencias de financiación los instrumentos adecuados para los programas de colaboración específicos entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales en materias de sus competencias, que si bien podrían tener cierto carácter condicionado al financiarse actuaciones en materias concretas, deben permitir un margen de autonomía a las entidades locales, al objeto de que puedan fijar prioridades en función de sus necesidades.

ANEXO I

Como hemos expuesto en la observación particular al artículo 3 del proyecto de Orden, se debería utilizar la figura de convenio de cooperación regulado en el artículo 83 de la LAULA, estimándose que habría de tenerse en cuenta el nuevo art. 57 bis Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la LRSAL.

Siguiendo el apartado 3, del mencionado artículo relativo a los requisitos que deben contener los convenios de cooperación, se observa la ausencia de la estipulación referente a los derechos de las partes.

De otro lado, cuando en el convenio se hace referencia a las competencias de la Entidad Local interviniente en materia de prestación de servicios sociales, debe tenerse en cuenta las consideraciones efectuadas en las Observaciones Generales de este informe.

Asimismo, se anexan las Observaciones particulares recibidas de la Diputación Provincial de Sevilla.”

EL SECRETARIO GENERAL,

Antonio Nieto Rivera