

EUDELen ZERBITZU TEKNIKOEN TXOSTEN JURIDIKOA, ARABAKO FORU ALDUNDIAREN AKORDIO-PROPOSAMENAREN ERAGINARI BURUZKOA; akordio horren bidez, gizarte-zerbitzuen prestazioari behin-behinean eustea onesten da, abenduaren 26tik aurrera, Aldundiak eta Arabako Lurralde Historikoko 20.000 biztanletik beherako udalerriek orain arte kudeatu duten eran, egun horretatik aurrera abenduaren 5eko Gizarte Zerbitzuen 12/2008 Legea osorik ezarri behar dela-eta udalerriek izango dituzten betebeharrei eta eskubideei dagokienez

I.- Auziaren azalpena

Zerbitzu Teknikoei kontsultatu zaie ea zenbateraino ematen duen Arabako Foru Aldundiaren akordio horrek esparru juridiko egokia, Arabako Lurralde Historikoko udalerriek –Vitoria-Gasteiz kenduta– Gizarte Zerbitzuen Legearen (GZL) ondoriozko prestazioak betetzeko. Horrez gain, galdetu zaie ea zein ondorio izan lezakeen udalerrientzat eta haien arduradun politikoentzat, aipatutako Legearen arabera udal-eskumenekoak diren prestazio horiek ez betetzeak.

II.- Foru Aldundiaren akordioaren behin-behineko konponbidea eta Arabako udalerriek harekin bat egiteko atxikimendua

Arabako Foru Aldundiak egin duen hautua behin-behinekoa eta aldi baterako da, lehen aipatutako akordioan azalduta dagoen eran. Gainera, kalifikatzaile hori ematen ez bazaio ere, nolabait esan daiteke salbuespenezkoa ere badela egoera berriari aurre egiteko, oraindik ez baita antolatu Legeak eta udalerriei hasieran emandako gizarte-zerbitzuen zorroak ezarritako eran zerbitzu horiek egiteko instituzio-mekanismo egonkorrik.

Jakina denez, GZLk bereizi egin zituen gizarte-zerbitzuen prestazioko edo kudeaketako eskumenak (behintzat, gizarte-zerbitzu batzuetakoak). Horrek arazoak sortu ditu zerbitzu horiek kudeatzeko, lurralde historiko honetan udal-minifundismoa baita nagusi (salbuespen berezi batzuk kenduta).

Datu faktiko horren ondorioz, lehen arretako gizarte-zerbitzuak, Legearen arabera udal-eskumenekoak zirenak (telelaguntzako zerbitzua kenduta), Foru Aldundiak ematen zituen normalean (GOFeren eskutik), batzuk kudeaketa zuzenaren bidez eta beste batzuk zeharkako kudeaketaren bidez, edo Arabako udalerrien bidez baina neurri handi batean Arabako Foru Aldundiaren finantziazioaz.

Egia esan, deskribatutako egoera GZL erabat eraginkorra izan aurretik ezarri ahal zen (lehen xedapen iragankorraren arabera, gizarte-zerbitzuak zortzi urteko epean unibertsalizatu behar dira, Legea indarrean sartzen denetik zenbatzen hasita). Izan ere, GZL indarrean jarri ondoren (2016ko abenduaren 26an), zerbitzuak unibertsalizatu egin ziren, eta, beraz, Legeak 2. artikuluan ezarritako eskubide subjektiboa aktibatu zen (era potentzialean, behintzat), bermea emateko eduki batez.

Aurki unibertsalizatzeko printzipioa eraginkorra izango denez eta GZLn ezarritako eskubide subjektiboa erabat aktibatuko denez, Foru Aldundiak erabaki du “aldi baterako erregimen” bat finkatzea, behin-behinekoa (gehienez hogeita lau hilabetez), haren bidez lehenago ematen ziren zerbitzu horiek ematen jarraituko dela bermatzeko.

Akordio hori egin da –akordioan bertan azaltzen denez– Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legeak 36.1 artikuluan koordinatzeko ematen dituen eskumenetatik abiatuta, eta GZLren 43. artikuluan elkarlanean eta koordinazioan aritzeko jasota dagoen betebeharrarekin justifikatuta. Titulu material horiek gogora ekartzea egokia den edo ez alde batera utzita, aldi baterako edo zubi eredu horrek duen ondorio praktikoa –gure ustez– berme bat da, Arabako udalerriek dagozkien gizarte-zerbitzuak (gehienak) lehen ematen ziren baldintza berberetan ematen jarraitzeko.

Ondorio horrekin, era berean aurreikusi da udalerriek beren borondatez bat egin dezaten prestazioa emateko aldi baterako eta behin-behineko modalitate horrekin, udalbatzak berariaz egindako akordioen bidez. Akordio horien erdua batera landu zen EUDELen Zerbitzu Teknikoekin.

III.- Akordio horiek izan ditzaketen ondorioak, Arabako udalerriek udal-eskumeneko gizarte-zerbitzuak egiteko dituzten betebeharrak eta erantzukizunei dagokienez.

Hasteko, nabarmendu behar da azaldutako aldi baterako eta behin-behineko ereduak oinarrian duen gizarte-zerbitzuak egiteko egoera faktikoa GZLren ondoriozko unibertsalizazioa edo eraginkortasuna baino lehenagokoa dela. Lehen ikusi dugunez, egia da udal-prestazioko gizarte-zerbitzu horietako asko hartzen dituela barnean, eta hainbat bidez betetzen dituela. Batzuetan, udalek ematen dituzte gizarte-prestazioak, Foru Aldundiaren finantziarioa erabiliz; beste batzuetan, berriz, Foru Aldundiak berak ematen ditu (GOFek), zuzenean edo zeharka kudeatuz.

Hala ere, egoera askoz ere konplexuagoa da, Foru Aldundiaren hitzarmen ugari baitaude, udalen eta emandako zerbitzuen araberrak. Hortaz, azterketa enpirikoa eta analitikoa egin behar da, haietako bakoitzak izan litzakeen benetako ondorioak zehazteko. Hori aldi iragankor horretan egin beharko litzateke, udal-eskumenen arloko gizarte-zerbitzuak kudeatzeko behin betiko sistema eratzeke, sistema egonkor eta, beraz, egiturazko bat.

Laburbilduz, eta azaldutako arazoaren benetako ondorioak ulertzeko (edo, behintzat, sumatzeko), interesgarria izan daiteke ikustea zer harreman dagoen udalen eskumeneko lehen arretako zerbitzuen eta Arabako Foru Aldundiak orain arte zerbitzu horietan zituen prestazioen artean, hau da, 2016ko abenduaren 26tik aurrera (aldi batez eta behin-behinean) gehienez hogeita lau hilabetez emango dituen artean.

UDALETAKO GIZARTE-ZERBITZUAK ARABAN

(Arabako Foru Aldundiak emandako informazioarekin egindako koadroa; kontraste analitikoa egin gabe dago)

ZORROKO ZERBITZUA	AFArekiko HARREMANA
1.1 Informazioa, balorazioa, diagnostikoa eta orientazioa	Lankidetza-hitza, AFak oinarritzko gizarte-zerbitzuen zati bat finantzatzeko.
1.2 Etxez etxeko Laguntza Zerbitzua	Zeharkako kudeaketa, Gizarte Ongizaterako Foru Erakundeak (GOFE) dagokion kontratazio-espeditentia izapidetu ondoren.
1.3 Gizarte- eta hezkuntza-arloan eta arlo psikosozialean esku hartzeko zerbitzua	GOFEk babesgabetasunaren maila desberdinetarako (arin, ertain eta larriak) egindako kontratazioaren espeditentia
1.4 Zaintzaileentzako laguntza-zerbitzua	GOFEk zeharkako kudeaketaren bidez egina.
1.5 Gizarte-zerbitzuen arloan parte-hartzea eta gizarteratzea sustatzeko zerbitzua.	GOFEk Prebentzio Komunitarioko 3 zerbitzu tekniko ditu; zerbitzu horiek prebentzio eta sustapen komunitarioko lanak egiten dituzte Arabako landa-eremuetako kuadrilletan
1.7.1 Adineko pertsonentzako eguneko arreta-zerbitzua	Lankidetza-hitza, AFak zerbitzuaren zati bat finantzatzeko.
1.7.2 Baztertuta dauden pertsonentzako eguneko arreta-zerbitzua	Ez dago lankidetza-hitza.
1.8 Gaueko harrera-zerbitzua	Ez dago lankidetza-hitza.
1.9.1 Indarkeriaren biktimetentzako harrera-pisua.	Lankidetza-hitza, AFak zerbitzuaren zati bat finantzatzeko.
1.9.1 Larrialdiko egoerentarako harrera-pisua.	Ez dago lankidetza-hitza (Laudion 20 plaza daude).
1.9.2 Tutoretzapeko etxebizitza	Ez dago lankidetza-hitza.
1.9.3-1.9.4 Adineko pertsonentzako ostatuak	Lankidetza-hitza, AFak zerbitzuaren zati bat finantzatzeko.

Deskribatutako koadro hori ikusita, oro har, ondorio batzuk atera daitezke (gehiago zehazteko, azterketa analitikoa egin beharko litzateke):

- 1) Zorroko zerbitzu batzuk udalek ematen dituzte, Foru Aldundiak hitzarmenari jarraiki emandako finantziak erabiliz (1.1; 1.7.7; 1.9.1; eta 1.9.3 eta 1.9.4).
- 2) Zorroko beste zerbitzu batzuk Foru Aldundiak ematen ditu (GOFEk) zuzenean edo zeharka kudeatuz (1.2, 1.3, 1.4 eta 1.5).
- 3) Eta zorroko beste zerbitzu batzuk ez daude hitzarmenetan jasota, eta gaur egun ez ditu Foru Aldundiak ematen, baina, printzipioz, udalen “eskumena” dira (1.7.2, 1.8, 1.9.1 eta 1.9.2). Laudiok baditu plazak larrialdiko egoeretarako harrera-pisu modura erabiltzeko; baina gainerako udaletan behar horiek ez dira betetzen. Puntu hau sakonago aztertuko dugu ohar honen amaieran.

Hortaz, udal-betebeharrak zein diren eta deskribatutako egoera horren ondorioz izan daitezkeen erantzukizunak zehazteko, lehenik eta behin, labor hausnartu behar dugu “eskumena” eta “zerbitzuaren prestazioa” terminoen artean dagoen aldeaz. Bigarrenik, aipatu ditugun hiru kasuetan izan daitezkeen ondorioak zehaztu behar ditugu.

IV.- Udal-eskumenak, zerbitzuen zorroari dagokionez.

GZLk ez du argi zehazten lehen arretako gizarte-zerbitzuak (telelaguntza kenduta) udalerrien eskumen betekoak eta erabatekoak diren. Izan ere, 22., 28. eta 42. artikulua lege-testuaren multzo osoarekin batera irakurri behar dira. Eta udal-eskumenen irismena zerbitzu-motaren arabera desberdindu behar da, ez baitira objektiboki berdinak izan behar oinarritzko zerbitzuak betetzeko arreta-eskakizunak eta zerbitzu horietako batzuk emateko ekipamenduak edukitzeko eskakizunak (kasu bakoitzean egokia den kudeaketa-moduaren arabera). Batez ere, lurralde historikoko udal-plantaren benetako egoera abiaburutzat hartuta. GZLk ez zuen desberdintasun hori egin, eta zorrotasun gutxiz heldu zion tokiko gaiari. Ondorioak begien bistakoak dira.

Nolanahi ere, orain ez dago puntu hau nabarmentzen ibiltzerik. Hala ere, egokia da ondoko hau labor hizpidera ekartzea:

- 1) GZLren 22. artikulua prestazioen eta zerbitzuen katalogoa zehazten du, baina eskumenena ez.
- 2) GZLren 28. artikulua udaleko gizarte-zerbitzuak arautzen ditu, baina arau horrek ez du eskumenik esleitzen.
- 3) Eskumenak esleitzeko dauden arauen artean, GZLren 42. artikulua da nagusia. Hor, zehatz-mehatz daude bilduta arlo honetako udal-eskumenen ondoriozko zereginak. Eta horietatik, hemen, hiru hauek nabarmendu behar dira:
 - a. Eskumeneko gizarte-zerbitzuak *planifikatzea*, baina plangintzako beste tresna batzuekin bat etorrira.
 - b. Legearen 29. artikuluan ezarritako oinarritzko gizarte-zerbitzuak *sortzea*, *antolatzea* eta *kudeatzea*.
 - c. Eta Legean ezarritako lehen arretako gizarte-zerbitzuak *betetzea* (telelaguntza kenduta).

Arau atributiboa den GZLren 42. artikulua argi bereizten du, alde batetik, zer den “planifikatzea” (aipatzen diren gainerako tresnen esparruan egin beharrekoa); bestetik, zer den “sortzea, antolatzea eta kudeatzea” (intentsitate osoko udal-eskumena); eta, azkenik, zer den “lehen arretako gizarte-zerbitzuak betetzea” (intentsitate edo eskakizun gutxiagoko udal-eskumena; erabat betetzeko ez baita aski baliabideak edo borondatea izatea).

Jakina, udal-egitura atomizatutako eta biztanle gutxiko lurralde historiko batean, udalei ezin zaie esleitu haien finantza- eta kudeatze-ahalmenak gainditzeko dituen eskumenik. Ez da errealista, ezta subjektiboa ere. Eta, hortaz, “ad hoc” konponbideak edo konponbide bereziak bilatu behar dira prestazio horiek bermatzeko.

Bestetik, horren ondorioz, udal-betebeharrak eta udal-erantzukizunak arrazoizko eran modulatu beharko lirateke, zerbitzuen zorroko prestazio bakoitzean. Hala ere, erabaki judizialen gutxieneko kopurua egon arte, espekulazioak egiten egongo gara.

Nolanahi ere, proportzionaltasunaren funtsezko irizpideari jarraiki, udal-eskumen gisa hiru zeregin ukaezin (hain zuzen, zerbitzu horiek “sortzea, antolatzea eta kudeatzea”) dituzten oinarriko gizarte-prestazioen eraginkortasunak intentsitate handiagoa du, udalari erantzukizunak eskatzerakoan, beste zeregin batzuk dituzten (zorroko gainerako zerbitzuak planifikatzea edo prestatzea) eta gastuaren eskuragarritasunaren erabat mende dauden edo zerbitzuak egiteko ekipamenduak eta langileak (zuzen edo zeharka) sortu eta haiei eutsi behar dieten prestazioen eraginkortasunak baino, edota udalen borondate anitzak edo beste instituzio batzuekin (adibidez, AFArekin) bateragarri egin behar dituzten prestazioenak baino.

Egia esan, GZLk ezikusia egin dio errealitate faktiko horri, eta ahalegina egin du geometria aldakor hori (hau da, udalarena) ezinezkoak diren homogeneotasuneko irizpideekin lantzeko. Hortaz, kudeatzeko formula partekatuak edo formula asoziatibo horizontalak edo bertikalak bilatu behar dira, zerbitzu horiek modu estrukturalen emateko. Hurrengo hilabeteetan kendu beharko dira bide horretako sasiak, orain arte ez baita lan hori egin.

V.- AZKENA: Aldi baterako eta behin-behineko egoerak udalaren betebeharretan eta eskumenetan dituen ondorioak

Deskribatutako egoera ikusita, ez da erraza argi definitzea zein izan daitezkeen halako koadro heterogeneo eta oraingoz zehaztugabe batetik sor litezkeen udal-betebeharrak eta udal-erantzukizunak. Hala ere, zirriborro gisa, ondoko lan-hipotesiak azal daitezke, lehen deskribatutako egoeraren koadroa kontuan izanda:

1) Gaur egun, hitzarmenaren bidez Foru Aldundiaren finantziazioa jasotzen duten udalek ematen dituzten lehen arretako zorroko zerbitzuak (1.1; 1.7.7; 1.9.1; eta 1.9.3 eta 1.9.4) aldi iragankorrean ere baldintza berberetan emango lirateke. Legeak onetsitako eskubide subjektiboaren ondoriozko erreklamazioren bat egonez gero, jakina, eskumena duen eta zerbitzua ematen duen udala arduratu beharko litzateke horretaz.

2) Gaur egun Foru Aldundiak (GOFEK) zuzen edo zeharka kudeatuz ematen dituen lehen arretako zorroko beste zerbitzuak (1.2, 1.3, 1.4 eta 1.5), aldi iragankorrean, Akordioan ezarritako era berean emango lirateke (prestazio edo arreta eza ere bai), eta haiek emateko eskakizuna Foru Aldundiak berak hartu beharko luke bere gain aldi horretan, bera baita zerbitzu horien prestazioa bere gain hartzen duena. Izan ere, eskumena udalarena da, baina Foru Aldundiak, koordinatzeko eskumenak erabiliz, zerbitzu horien prestazioa hartu du bere gain aldi horretan, zerbitzu horiek ematearen ondorioz izan daitezkeen erantzukizunekin. Zalantzarik gabe, hobe zatekeen zerbitzuen funtzionamenduari dagokion erantzukizuna berariaz hartu izana lehen aipatutako akordioan. Dena dela, arrazoizko eran esan daiteke, zerbitzua aldi batez emateko ardura hartuz gero, horrek ere berekin dakartzala zerbitzua egiteak dituen erantzukizunak.

3) Eta, azkenik, zorroko zerbitzu batzuek ez dute hitzarmenik, eta gaur egun ez ditu Foru Aldundiak ematen, baina, hala ere, printzipioz, udalen “eskumena” dira (1.7.2, 1.8, 1.9.1 eta 1.9.2). Zerbitzu horiek ez daude lehenagoko hitzarmenetan sartuta, ezta akordioan ere. Edonola ere, hiru zerbitzu horiek oso bereziak dira, eta Arabako udalerri gehienen esparruan duten agerpena berezia da; ez da orokortzeko moduko egoera bat. Zerbitzu hauek dira: baztertuta dauden pertsonen eguneko arreta-zerbitzuak; gaueko harrera-zerbitzuak; larrialdiko egoeretarako harrerako pisuak; eta tutoretzapeko etxebizitzak.

Azken zerbitzu horiek ez daude lehen aipatutako akordioan sartuta, eta, hasieran behintzat, udal-eskumenekotzat jotzen dira. Dena dela, zerbitzuen berezitasunak aintzat hartuta (gastuaren eskuragarritasuna edo kudeatzeko ahalmena behar baita), Arabako udal gehienek ezin izango dituzte beren kabuz eman, ezta elkartuta ere. Zerbitzu horietako batzuk Vitoria-Gasteizko Udalak ematen ditu. Hori dena kontuan hartuta, aski izango litzateke Udalak eta Aldundiak hitzarmen baten bidez plaza horiek eskaintzea, Arabako udalerrietan izan daitezkeen salbuespenezko egoerak ere barnean hartzeko, gehienbat “eskumen horien titularrak” diren udalei erantzukizuna eskatzea saihesteko, nahiz eta hori hipotetikoa izan (eta nekez gertatzeko modukoa).

Nolanahi ere, zerbitzuari lotutako prestazio (ZLP) bat ematea ere izan liteke bidea. Izan ere, ZLPren bidez, aukera eman nahi da, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemarik (GZES) kanpo, erabiltzaileari eskubidez dagokion GZESko Prestazioen eta Zerbitzuen Katalogoko prestazio edo zerbitzu baten antzekoa den prestazio edo zerbitzu bat izateko, hori ezin baita aldi batez bermatu, sistema horretan sartutako zerbitzuen esparruan, kasu horretan, sistemak ez duelako behar bezala betetzen. GZES planifikatzean ezarritakoarekin bat etorrita garatzen ari diren zerbitzuei ezarri ahal zaie.

Dena dela, gure ustez, lehen azaldutako proportzionaltasuneko arrazoiak direla-eta, udal-eskumen horiek intentsitate baxuagoa izan behar dute gizarte-zerbitzu batzuetan beste batzuetan baino, adibidez, oinarritzko zerbitzuetan baino, hain zuzen, udalak zerbitzu horiek sortu, antolatu eta eman behar dituelako. Izan ere, kasu horietan nekez eskatu ahal izango zaio betebeharrak edo erantzukizun hori udal bakar bati, eskalari, aurrekontuari eta kudeatzeko ahalmenari lotutako arrazoi nabariak direla-eta, udal horrek ezin izango baitu inoiz zerbitzu horien prestazioa berak bakarrik bere gain hartu.

Dena dela, Arabako Lurralde Historikoko Gizarte Zerbitzuen Mapak berak zehazten du kasu batzuetan (adibidez, baztertuta dauden pertsonentzako eguneko arreta-zerbitzuan (1.7)), 2017rako jasotako helburuen artean, dagoen plaza-kopurua ikusita (70), ez dela beharrezkoa gehiago handitzea. Era berean, gaueko harrera-zerbitzuan ere ez da plaza gehiago behar 2017. urterako. Eta, azken batean, ostatuko / tutoretzapeko etxebizitzako zerbitzuan, 138 plaza egongo dira aurreikuspenen arabera, eta, beraz, “ez da beharrezkoa plaza gehiago sortzea”.

Arazoa horrela ikusita, ez du ematen Arabako udalerriek erantzukizuna izan dezaketarik, ez “planifikatzeagatik” edo zorro horretan jasotako zerbitzuak emateko ez “elkartzeagatik”. Izan ere, gehienbat aurrez zeuden baliabideak berriz antolatzea eta arrazionalizatzea da kontua, horrela, hala dagokionean, eskatzen den prestazioa bermatu ahal izateko.

Egia da lehen azaldutako guztia aldi baterako eta behin-behineko egoera baten ondorioa dela, gehiago luzatu behar ez dena, berez, ez duelako betetzen GZLn diseinatutako eredua, eta salbuespen bat delako, ahalik eta arinen egiturazko formula egokien bidez ezinbestez zuzendu beharrekoa.

Bilbon, 2016ko abenduaren 22an

EUDEL-en Zerbitzu Teknikoak