



---

PARLAMENT DE CATALUNYA  
Comissió de Treball  
**Proposició de Llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social  
(TRAM- 202-00034/11)**  
**COMPAREIXENÇA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA (FMC)**  
Sra. Lluïsa Moret, Alcaldessa de Sant Boi de Llobregat i  
Presidenta de l'Àmbit de Drets Socials de l'FMC

16 de novembre de 2016

---



## **Introducció.**

Bona tarda senyores i senyors diputades i diputats de la Comissió de Treball del Parlament de Catalunya.

En primer lloc, vull agrair que, en la meua condició de Presidenta de l'àmbit de drets socials de la Federació de Municipis de Catalunya i Alcaldessa de l'Ajuntament de Sant Boi, se m'ofereixi aquesta magnífica oportunitat de valorar en aquesta Comissió la proposició de Llei reguladora de l'Agència de Protecció Social, presentada pel Grup Parlamentari Junts pel Si i la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent.

No hi ha cap dubte que les entitats locals i, en particular, els municipis catalans, tenim un inevitable protagonisme en tot el que afecta les polítiques socials (també pel que fa a la gestió d'aquestes polítiques), ja que som, com exposa el preàmbul de la Llei 12/2007, de 11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya, "la porta d'entrada al sistema de serveis socials català i l'eix vertebrador de tota la xarxa d'aquests serveis".

Per aquesta raó crec que és molt necessari que s'escolti la veu dels governs locals en el procés d'elaboració d'una Llei que no ens resulta en absolut indiferent.

### **1. Aspectes generals d'enquadrament de la Proposició de Llei**

Aquesta proposició de Llei neix estretament vinculada, des del pla formal, a la disposició addicional 25a de la Llei 3/2015, de 11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives (DOGC núm. 6830, de 13 de març), per mitjà de la qual es crea l'Agència de Protecció Social. Una previsió normativa va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat resolt fa uns mesos pel TC mitjançant la Sentència 128/2016, de 7 de juliol. Aquesta referència és important, ja que en aquesta sentència s'avalua la constitucionalitat de la creació de l'Agència, però es porta a terme una Sentència interpretativa que delimita l'abast de l'expressió recollida en la pròpia disposició addicional esmentada, punt dos, de la Llei 3 / 2015: *"L'estructura de l'Agència ha de preveure una eventual assumptió de les competències que en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei exerceix l'Administració de l'Estat"*.

El Govern de l'Estat va impugnar aquest incís perquè considerava que es pretenia crear una de les anomenades "estructures d'Estat" que servís de receptacle per assignar posteriorment a aquesta Agència la gestió de les prestacions contributives, mentre que, per part dels representants legals del Parlament i del Govern de la Generalitat es va defensar la tesi que tal enunciat era conforme amb la Constitució en tant que preveia una situació d'hipotètica transferència de les competències en aquesta matèria via article 150.2.



El TC va dur a terme una interpretació conforme, però acotant quina seria l'única lectura constitucionalment adequada d'aquest enunciat legal: que, efectivament, es produís un traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya a conseqüència d'aquesta transferència de competències executives.

La Sentència conclou que no cap la declaració d'inconstitucionalitat d'aquesta norma que crea l'Agència Catalana de Protecció Social, ja que tal Llei es fonamenta en competències pròpies de Catalunya, però sí afegeix que aquesta regulació és constitucional sempre que sigui interpretada en els termes exposats en l'esmentada sentència: l'eventual exercici de competències que pugui exercir l'Agència sobre matèries avui en dia de titularitat estatal, només cal entendre-la en aquells casos que hi hagi un traspàs previ de les mateixes (després d'una atribució per mitjà d'una llei orgànica de transferència o delegació de competències).

Qualsevol altra interpretació d'aquest enunciat normatiu seria inconstitucional.

Una cosa és el que formalment es diu (en la Llei o en els processos judicials) i una altra el que realment es pot pretendre fer i aquesta proposició de llei pretén crear una determinada "estructura" – es digui com es digui – que doni cobertura en el seu moment a les prestacions contributives que a hores d'ara es gestionen des de la Seguretat Social. I, mirin vostès, no entraré a discutir si això és constitucional o és inconstitucional, si és raonable o no ho és, o, en fi, si és legítim o el contrari.

El que realment ens interessa als governs locals és el paper que fan les organitzacions públiques com a garants dels drets socials i dels serveis socials. Que la finalitat d'estructura d'aquesta proposició s'allunyi d'aquest nucli de l'interès del govern local és una altra cosa. Perquè, a través d'aquesta via merament instrumental, el que realment s'està fent és enterrar la importància que tenen els serveis socials en un context de dura contenció fiscal i d'empobriment gradual i progressiu d'àmplies capes de la població catalana.

Tots hauríem de ser conscients això. Tots.

Tenim dubtes que a través d'aquest mecanisme no s'estigui utilitzant instrumentalment als serveis socials perquè actuïn de "*cavall de Troia*" d'una pretesa estructura d'Estat que obrirà – segons les previsions de futur immediat d'alguns – de bat a bat la porta a la gestió de les prestacions contributives de la Seguretat Social a Catalunya.

En una Agència Catalana de Protecció Social que gestionés, si escau, prestacions contributives i no contributives, així com un altre tipus d'ajudes, no hi ha dubte que les prestacions d'assistència social en sentit estricte serien "la germaneta pobre" del model.



No creiem que sigui una bona estratègia si del que esta tracta és de posar en valor els serveis socials. Pensem amb tota franquesa que no és bon model institucional ofegar aquesta important dimensió de l'Estat Social, com són els serveis socials, en una mateixa estructura organitzativa que pretén gestionar, en un futur més o menys immediat, les prestacions socials contributives.

## **2. El nivell local de govern a la Proposició de Llei de l'Agència de Protecció Social**

L'esforç (tant en volum de recursos pressupostaris com de gestió) que fem els governs locals en matèria social és enorme (una de les polítiques locals més representatives és precisament aquesta). Per això hem de manifestar la nostra perplexitat per l'absència de sensibilitat local en el text de la proposició de Llei que vostès van a debatre. I això contrasta, sens dubte, amb un text alternatiu que van promoure en el seu dia conjuntament el Grup Parlamentari Socialista i el Grup Parlamentari Catalunya Sí que es Pot. Una senzilla comparació permet aquesta diferenciació, sense massa esforç.

És cert que l'Agència per a la Protecció Social és un "*organisme autònom*" del Govern de la Generalitat de Catalunya, però sorprèn en tot cas que els governs locals siguin els grans absents de l'escenari institucional o ni tan sols es faci referència a ells al costat de les innombrables entitats i institucions que la proposició recull.

El text de la proposició de Llei cita, en efecte, a moltes altres institucions o entitats, però amb prou feines se citen (només tangencialment) les entitats locals). I, en l'únic moment que es fa, certament es tracta d'un enfocament absolutament equivocat. Vegem.

Quan la proposició de Llei regula les funcions de l'Agència mostra, potser de forma inconscient, quina és la seva veritable finalitat, ja que utilitza l'expressió "gestió centralitzada" de totes les prestacions. Un model, per tant, que desconeix completament el paper que juguen les entitats locals (i especialment els municipis) en el sosteniment dels serveis socials.

Sentim dir-ho, però ens recorda aquell esperpèntic intent del Govern espanyol de furar als ajuntaments la competència sobre una matèria essencialment municipal com són els serveis socials i pretendre situar-la en mans de les comunitats autònomes. Aquesta operació normativa, impulsada per la LRSAL (Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local) va fracassar estrepitosament i ha estat declarada recentment com a inconstitucional (STC 41/2016).

Els governs locals participen del sistema de serveis socials de Catalunya i no poden ser bandejats tampoc en la gestió d'aquest sistema. La seva veu ha de ser escoltada, no es pot pretendre ignorar-los. Facin una lectura atenta de l'article 84 de l'Estatut de Catalunya. Aquesta proposta ataca frontalment el que els ciutadans de Catalunya van aprovar fa només deu anys, apostant per uns governs locals forts i responsables.

Aquesta proposició de Llei els ignora pràcticament. Una percepció que es plasma de forma evident en la regulació que es fa dels principis generals d'actuació de l'Agència, on se citen alguns certament importants, com són els de responsabilitat, transparència i participació, altres com ara el de predictibilitat i dinamisme, però s'ignoren completament els principis de proximitat o de descentralització, que donarien un cert protagonisme de gestió als ens locals en el funcionament de l'Agència. No obstant això, en la línia pròpia del text s'omet qualsevol referència a aquests principis.

Les línies-força que va establir la Llei catalana de Serveis Socials, on s'apostava per una descentralització, semblen haver-se desdibuixat completament.

Aquesta omisió del principi de proximitat o de descentralització ja ens anticipa quin serà el paper de les entitats locals en el text de la proposició de Llei: inexistent o, a tot estirar, vicarial o adjectiu. I en un model de governs multinivell, com és el català, aquesta concepció és senzilla i senzillament no és de rebut.

En efecte, l'única referència expressa que hi ha al text de la proposició de Llei a les entitats locals es fa a l'article 4 quan es regulen els fins de l'Agència Catalana de Protecció Social. Així, en l'article 4.3 s'estableix que l'Agència pot *"delegar o assignar l'exercici de competències d'execució de determinats serveis de protecció social als ens locals"*.

Aquesta òrfena referència del text de la proposició de Llei als ens locals requereix aturar-se a determinar quin és el seu abast i quines les possibles conseqüències. En primer lloc, l'article 4.3 preveu la tècnica de "delegació" com a facultativa perquè l'Agència pugui conferir determinats serveis de protecció social als ens locals. En el pla d'exercici de les competències locals la Carta europea d'autonomia local exigeix que les competències que s'atribueixin als municipis i altres entitats locals "han de ser normalment plenes i completes" (article 4.4). I, en aquesta mateixa Carta Europea, s'afegeix immediatament que en el cas de delegació les entitats locals han de gaudir en el possible de la llibertat d'adaptar el seu exercici a les condicions locals.

Però, el mateix Consell d'Europa (en concret, el Congrés de Poders Locals i Regionals) va tenir ocasió al març de 2014 d'analitzar l'avantprojecte de Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (Recomanació de 19 de març de 2013), plantejant una severa crítica al Govern espanyol per pretendre reforçar la delegació de competències, en considerar que la tècnica de delegació té un complex encaix amb l'autonomia local.

Bé és cert que, en aquest cas, en ser competències pròpies de la Generalitat de Catalunya i optar aquesta per una "gestió centralitzada" de les prestacions socials, es preveu una possibilitat que aquestes gestió es pugui desplegar de forma delegada per les entitats locals.



En aquest cas, l'administració local ha d'actuar sota les directrius i supervisió de l'Agència i, per tant, sense cap marge d'autonomia real, encara que hagi de respectar el principi recollit en la Carta europea d'autonomia local consistent en què tals entitats locals han de gaudir de un marge raonable d'autonomia per adaptar la gestió a les condicions locals.

Almenys la tècnica de delegació exigeix l'acceptació per l'entitat local receptora de la mateixa. Una cosa que, com immediatament diré, no es produeix en el cas de la "assignació".

Efectivament, si la delegació no és una tècnica molt apropiada per salvaguardar l'autonomia local en l'àmbit de la gestió de la prestació de serveis socials de l'Agència, menys convenient ens sembla encara la possibilitat que es reserva l'Agència de "assignar l'exercici de competències d'execució de determinats serveis de protecció social als ens locals".

S'ha de partir del criteri que la Llei de Serveis Socials de 2007 preveu, en efecte, que les competències de la Generalitat de Catalunya poden ser exercides per les entitats locals, però només a través de tres mecanismes: delegació, encàrrec de gestió o fórmules de gestió conjunta (article 127.2). No estableix "l'assignació" com a fórmula de gestió de competències de la Generalitat per part de les entitats locals.

Davant la inexistència de regulació en la pròpia proposició de Llei de cap tipus de règim jurídic sobre quins són els efectes de la "assignació", cal presumir que l'Agència es reserva el dret de conferir de manera unilateral l'exercici d'una competència d'execució o de prestació a favor de determinats ens locals o de tots els ens locals. Aquesta regulació, amb tots els respectes, és, clarament un atemptat frontal a l'autonomia local.

Dit en termes més senzills i precisos: l'atribució de competències a les entitats locals ha de ser feta en tot cas per les lleis i no cal que a través de normes reglamentàries i menys encara per mitjà de decisions executives (en aquest cas d'una Agència) es dugui a terme aquesta atribució. És veritat que la proposició de Llei recorre a l'expressió "assignar", però assignació o és una atribució d'una competència d'execució o, pitjor encara, vol dir que l'Agència Catalana de Protecció Social podria en qualsevol moment i de forma unilateral obligar que els ens locals gestionaran aquestes prestacions en els termes que la mateixa Agència definís.

Si aquesta fos la interpretació de l'abast de l'expressió "assignar", tal tècnica singular seria inacceptable en termes d'autonomia local de conformitat amb els principis establerts a la Carta Europea d'Autonomia Local. Mirem, per tant, a Europa i no ens deixem captivar per tics centralistes dels que pretenem fugir i en què, inconscientment pel que sembla, quedem atrapats. Una altra vegada la concepció vicarial del govern local.



Siguem, per tant, sensats i busquem punts de trobada. No és bo, sota cap concepte, que es pretengui construir una Agència Catalana de Protecció Social d'esquena completament a la realitat local. Els governs locals gestionen una important cartera de serveis en aquest àmbit i dedica així mateix notables recursos a evitar la bretxa social, la desigualtat, pal·liar o atenuar les situacions de pobresa, donar alimentació escolar a qui la necessita, cobrir les necessitats d'habitatge i d'energia als que no poden cobrir-la, així com un llarg etcètera.

No cal oblidar que han estat en bona mesura els municipis els que han sostingut amb prou feines els serveis socials en un llarg cicle de crisi econòmica i de contenció fiscal. Aquesta xarxa municipal de prestacions socials i aquest paper subsidiari que ha jugat (i segueix jugant) en uns moments en què la desigualtat està creixent i moltes famílies es veuen abocades a demanar tals prestacions socials, no pot ser absolutament ignorada per la regulació que avui tractem. No és just. No és raonable.

Potser aquesta falta de recepció dels governs locals en el text provingui del caràcter finalista i últim que se li vol donar a l'Agència, com a estructura institucional que preferentment proveeixi prestacions contributives. Si això és així, l'error és monumental, ja que no podem deixar desprotegits als destinataris principals que inicialment l'Agència pretén donar protecció mitjançant l'exercici de les seves funcions.

Creiem, amb tota honestat, que s'hauria de repensar el model organitzatiu. Encara més, des de postulats de defensa de l'autogovern local i de protecció forta cap als desfavorits, amb la implantació d'aquest model organitzatiu-institucional s'està contribuint, paradoxalment, a obtenir els resultats contraris o, si més no, a afectar el nucli de prestacions socials que s'intenta defensar.

Però si la regulació anterior no pot satisfer les exigències de l'autonomia local, menys encara arriba aquests estàndards de satisfacció la regulació de la composició dels diferents òrgans en què s'estructura l'Agència Catalana per a la Protecció Social.

En la composició dels òrgans de l'Agència, a diferència del text alternatiu presentat en el seu dia pels grups parlamentaris PSC i Sí que és Pot, les entitats locals estan completament absents de tals estructures. És més, en el Consell General hi són els agents econòmics i socials més representatius, però no hi ha cap representant de les entitats locals. En el Consell Assessor també hi ha representació de membres de les institucions acadèmiques i d'investigació, dels col·legis professionals o d'organitzacions professionals, però tampoc són presents les entitats locals.

I hi ha, en fi, representació en el Consell de Participació de membres d'organitzacions i associacions veïnals, entitats i organitzacions vinculades al món assistencial i de la protecció social. Un cop més la representació del món local brilla per la seva absència.

En fi, la proposició de llei és molt receptiva davant les entitats privades o corporatives, així com amb les institucions acadèmiques o de recerca, que representen interessos legítims molt lligats a la prestació de serveis socials, però és totalment aliena (mitjançant una omisió que es pot qualificar d'humiliant i desconeixedora de quin és el paper dels governs locals en el sistema institucional de prestació de serveis socials) a la realitat dels governs locals de Catalunya.

Aquesta és una percepció que es confirma quan la proposició de llei regula la col·laboració institucional (article 18). També en aquest cas el text opta per silenciar totalment a les entitats locals, com si aquestes no fossin institucions amb competències pròpies en matèria de serveis socials, a més reconegudes pel mateix legislador català.

Quina és la raó -si és que existeix- per vorejar completament als nivells locals de govern en la regulació d'aquesta llei?, són tan centralistes les institucions catalanes que són incapaços de veure el important paper que tenen els governs locals en aquests temes?, és una lectura adequada de l'Estatut i de la legislació local la que porta a terme la proposició de llei?

Hi ha temps per corregir aquesta proposició de llei que està iniciant ara el seu camí parlamentari. Els hi oferim tota la nostra col·laboració per millorar el text i omplir-lo de vitalitat i encert: la vitalitat i encert que sempre aportaran els responsables del govern dels municipis i de les comunitats locals de Catalunya.

### **3. La dimensió organitzativa o estructural de l'Agència Catalana de Protecció Social**

En la dimensió organitzativa de l'Agència, les seves connexions amb el món local són més distants, però en el seu traçat orgànic -com s'ha vist- ha donat completament l'esquena a la realitat local catalana.

Malgrat la seva emfàtica denominació "Agència", el model organitzatiu contingut en la proposició de llei segueix inspirat en el format clàssic d'un organisme autònom, encara que amb algunes singularitats que el pretenen modernitzar de manera aparent.

La denominació formal pretén tenir un vernís de modernitat (Agència), però l'embolcall real segueix marcat per un patró tradicional, com és el d'Organisme Autònom.

És cert que, com a factor de pretesa modernitat i independència, es preveu una figura de President/a, que serà proposat pel Govern de la Generalitat i haurà de rebre l'aval o acreditació de la seva trajectòria professional i capacitat davant la Comissió corresponent del Parlament. També correspon al Parlament procedir a la separació del càrrec. El seu nomenament és per cinc anys. Aquest sistema de nomenament és l'única mesura que avala una certa posició de "independència", però tal impressió s'esvaeix aviat si s'analitza la proposició de llei amb cert deteniment.





L'Agència depèn del departament competent en matèria de prestació social de la Generalitat. Tal com s'ha vist, el seu nomenament és sempre i en tot cas a proposta del Govern. Aquesta Presidència de l'Agència, a més, té "rang d'alt càrrec", més concretament de Secretari General "de l'Administració de la Generalitat". Per tant, el seu estatus d'independència no està garantit, llevat pel que fa al nomenament i al cessament (sempre que aquest sigui per causes taxades i no discrecionals) només de la Presidència.

D'altra banda, la Presidència proposa el nomenament de la persona que ocuparà Direcció general, però també pot proposar el seu cessament, que serà competència del Govern.

No hi ha cap sistema d'acreditació de competències per a aquest nomenament, excepte uns eteris principis que no impliquen professionalització efectiva del qui hagi de ser nomenat (només es diu que es tracti d'una persona de competència contrastada i prestigi reconeguts en l'àmbit de la protecció social), encara que sí que s'exigeixen dos requisits encadenats que són importants: que tal persona disposi de "més de deu anys d'experiència professional o d'antiguitat en algun dels cossos de funcionaris adscrits a organismes públics que tenen funcions relacionades amb la protecció social". S'ha anat, per tant, a un model de nomenament discrecional de la Direcció General, si bé atenuat per unes exigències professionals que només són concretes pel que fa al temps d'experiència (10 anys). Un model de direcció pública "burocràtic", però banyat amb tints d'un sistema discrecional.

Però, a més, la pretensió d'esdevenir una Agència és purament formal. Un cop més, la confusió entre Principal/Agent és clara i contundent en la composició dels òrgans de l'Agència. El "Principal" (el Govern de la Generalitat) està present en tota la xarxa orgànica i té pel que fa el Consell General majoria en aquest òrgans de govern de l'Agència.

Mitjançant aquesta concepció es cau, per tant, un dels pilars del model de gestió descentralitzada d'Agències, tal com es va construir en el món anglosaxó (principalment al Regne Unit a partir de 1987: Next Steps): Principal (Govern) i Agent (Agència) no es poder barrejar als òrgans de govern. El Principal marca els objectius i l'Agent a de dur a terme aquest criteris.

Per tant, importa més l'embolcall o el receptacle, però mai les essències. Ni tan sols es preveu un acord de gestió que disfressés d'alguna manera tan dolenta importació del model.

Sobre la composició dels òrgans col·legiats que la proposició de llei crea com a estructures organitzatives de l'Agència (Consell General, Consell Assessor i Consell de Participació), ja hem dit que cap d'ells (ni tan sols els que tenen meres funcions



d'assessorament o de participació) preveuen cap presència de les entitats locals. Tota una revelació.

No es pot pretendre aprovar una llei, per molt estructural que sigui, en matèria de protecció social desconeixent, d'una banda, una realitat normativa clara i contundent que és l'article 84. 2 h) de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que reconeix els governs locals competències pròpies sobre "la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acollida dels immigrants".

I, de l'altra, menyspreï la realitat fàctica d'uns ens locals (ajuntaments, principalment) que han de resoldre els problemes més immediats de la ciutadania i de les persones que conviuen en els municipis catalans, atenent les seves necessitats, així com prestant una àmplia gamma de serveis que van més enllà fins i tot de les seves pròpies competències.

Espero i desitjo, pel bé del municipalisme català i dels serveis socials, que el Parlament esmeni aquesta desafortunada regulació, almenys pel que fa a les entitats locals respecta.

Moltes gràcies per la seva atenció. Estem a la seva disposició.