



Informe especial sobre los servicios sociales de base en Navarra



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

INFORME ESPECIAL
SOBRE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE
EN NAVARRA



Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa

Título: Informe Especial sobre los Servicios Sociales de Base en Navarra.

Edita: Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Noviembre de 2011

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

Imprime:

Depósito Legal:

Impreso en Papel 100% reciclado y totalmente libre de cloro con bajo impacto ambiental en todo su ciclo de vida, que cuenta con las siguientes certificaciones: Ángel Azul, Nordic Swan y Etiqueta Ecológica de la Unión Europea



0

ÍNDICE



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.	11
II. APROXIMACIÓN A LA CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LEGISLACIÓN FORAL.	17
1. Régimen preexistente a la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales: la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo.	17
2. Los servicios sociales de base en el marco de la vigente Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales.	20
a) Los servicios sociales de base como parte del sistema público de servicios sociales.	20
b) Funciones y programas de los servicios sociales de base. Los centros de servicios sociales.	21
c) La organización territorial de los servicios sociales.	26
d) La financiación de los servicios sociales de base.	27
e) La cartera de servicios sociales de ámbito general como complemento en materia de prestaciones en atención primaria.	29
III. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME.	35
IV. LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN NAVARRA.	45
1. El desarrollo normativo de las previsiones de la Ley Foral de Servicios Sociales.	45
2. La implantación y organización territorial.	48
a) Descripción y valoración de la organización territorial.	48
b) Zonas consideradas de especial actuación.	58
c) Entidades de ámbito superior a la de las zonas básicas y posible compartición de servicios de atención primaria.	60
d) La zonificación de servicios sociales y la zonificación sanitaria.	62
3. La financiación.	65
a) Evolución del gasto ejecutado, en términos globales, en los servicios sociales de Navarra, y su comparación con el gasto general del sistema.	65

b) Distribución del gasto ejecutado entre los distintos servicios sociales de base y gasto por habitante.	68
c) La coparticipación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales en la financiación de los servicios sociales de base.	76
4. El personal de los servicios sociales de base.	84
a) Perfiles profesionales y ratios de personal exigibles.	84
b) Evolución del personal integrado en los servicios sociales de base.	92
c) Condiciones laborales. En especial, eventualidad en el empleo y trabajo a tiempo parcial.	96
d) Medidas de formación.	105
e) Medidas para afrontar posibles situaciones de conflicto.	107
5. La utilización de los servicios sociales de base.	111
a) La intensidad de la utilización de los servicios sociales de base.	111
b) Evolución en el perfil de los usuarios.	117
c) La detección de las situaciones de necesidad o de la demanda potencial.	122
d) Divulgación de las actividades del servicio social de base.	
6. La implantación de programas en los servicios sociales de base.	127
a) Programas de implantación obligatoria.	127
b) Programas complementarios.	131
7. La atención a los usuarios de los servicios sociales de base.	135
a) El horario de atención a los ciudadanos.	135
b) Plazos de espera para la primera cita y de tramitación de expedientes por parte del servicio social de base.	138
c) Criterios de urgencia o preferencia.	142
8. Recursos materiales y gestión de expedientes.	145
a) Recursos materiales.	145
b) Gestión de expedientes y seguimiento de los casos tramitados	148
9. La coordinación y colaboración.	153
10. Evaluación interna por parte de los servicios sociales de base.	155
V. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	161
1. Conclusiones generales	161
2. Sugerencias	163

1

INTRODUCCIÓN



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

1. INTRODUCCIÓN.

El artículo 36.2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, establece que, cuando la gravedad, importancia o urgencia de los hechos lo aconsejen, el Defensor del Pueblo de Navarra podrá presentar un informe extraordinario o monográfico, también llamado informe especial, ante el Parlamento de Navarra.

11

A su vez, el artículo 17 de la citada Ley Foral, referente a las potestades atribuidas al Defensor del Pueblo de Navarra para el ejercicio de sus facultades y competencias institucionales, establece la de proceder a cuantas investigaciones estime conveniente, siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de las personas y de las entidades sujetas a control, y la de procurar, en colaboración con los órganos y servicios competentes, las soluciones más adecuadas en defensa de los intereses legítimos de las personas.

En el marco de dichos preceptos y de las habilitaciones legales en ellos contenidas, esta institución ha impulsado la realización de un informe especial sobre los servicios sociales de base en Navarra. Estos, de acuerdo con la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, se erigen en pieza

básica y puerta de acceso al sistema de servicios sociales existente en la Comunidad Foral de Navarra, concebido para procurar la atención que precisan aquellas personas que se encuentran, por diversos factores y causas, en una situación de necesidad cualificada.

La elaboración de este informe obedece a diversas razones. Por un lado, el tiempo transcurrido desde la aprobación y entrada en vigor de la Ley Foral de Servicios Sociales (esta última se produjo con fecha 20 de marzo de 2007), cuyas provisiones exigen ser completadas e implementadas, justifica un análisis acerca de la situación de esta pieza esencial del sistema de servicios sociales que dicha norma legal diseña.

Por otro lado, en la misma fecha en que en Navarra fue aprobada la Ley Foral de Servicios Sociales, las Cortes Generales aprobaron la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Esta última Ley de ámbito estatal, cuya relevancia es bien conocida, queda incardinada y conecta con los sistemas de servicios sociales autonómicos, y su puesta en marcha -lo que podría denominarse “implantación del sistema de dependencia”- ha afectado inevitablemente a la actividad de los diversos órganos administrativos con compe-

tencia sobre la materia, incluidos los servicios sociales de base.

13

Además, tampoco cabe obviar que, coincidiendo con los años siguientes a los de aprobación y entrada en vigor de la Ley Foral de Servicios Sociales, se han manifestado con crudeza los efectos de la crisis económica que padece la sociedad, siendo uno de sus principales exponentes el del incremento del desempleo. Tales efectos han llevado aparejado, paralelamente, como es natural, un aumento de la demanda de las prestaciones del sistema de servicios sociales, previsto para subvenir las situaciones de necesidad de los ciudadanos, y se ha reflejado con especial incidencia en algunas de ellas, como es el caso de la prestación de la renta básica. Este crecimiento de la demanda y sus consecuencias sobre la tramitación y duración de los procedimientos, a veces excediendo los plazos previstos en la normativa vigente, vienen siendo puestos de manifiesto ante esta institución, con ocasión de la presentación de quejas y consultas por parte de los ciudadanos y de la información proporcionada por las Administraciones públicas en respuesta a las mismas.

En este contexto, esta institución, en ejercicio de las habilitaciones legales antes señaladas, decidió elaborar, con la parti-

cipación de las Administraciones competentes en la materia, este informe referente a los servicios sociales de base, que, como se ha señalado, constituyen la pieza del sistema más próxima a los ciudadanos destinatarios de los servicios y prestaciones del mismo.

Finalmente, debe expresarse que, sin perjuicio de concretas referencias que se hagan a datos correspondientes a algunos servicios sociales de base, no es objeto del este informe analizar y supervisar de forma individualizada y particularizada el funcionamiento y gestión de los mismos, sino ofrecer una imagen de la situación del sistema de atención primaria, considerado en su conjunto, en orden a formular una serie de conclusiones y sugerencias que puedan contribuir a su mejora.



2

APROXIMACIÓN
A LA CONFIGURACIÓN DE LOS
SERVICIOS SOCIALES DE BASE
EN LA LEGISLACIÓN FORAL



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

2. APROXIMACIÓN A LA CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN LA LEGISLACIÓN FORAL.

1. RÉGIMEN PREEXISTENTE A LA LEY FORAL 15/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES: LA LEY FORAL 14/1983, DE 30 DE MARZO.

17

La Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales, contemplaba, entre sus principios generales, el de descentralización, con la previsión de que se materializaría a través de la intervención de los Ayuntamientos y Mancomunidades, para conseguir un acercamiento y participación de los usuarios (artículo 3).

En relación con este principio, el artículo 6 de la misma norma legal atribuía a los Ayuntamientos funciones de creación, organización y gestión en materia de servicios sociales, y señalaba, entre las prioridades a considerar como función y gestión municipalizada, la de los “servicios sociales de base, con funciones de información, concienciación, asesoramiento y orientación a las personas, familias y colectivos locales, sobre los derechos y recursos en materia de servicios sociales”. No existían en la Ley Foral más

previsiones, al menos de forma explícita, a estos órganos administrativos, concebidos con la función de servir de cauce o canal para el ejercicio de los derechos en materia de servicios sociales y para el acceso a los recursos existentes en este ámbito.

Ante la parquedad de la Ley Foral 14/1983, fue aprobado un Reglamento -el Decreto Foral 11/1987, de 16 de enero-, cuyo objeto consistía en establecer el régimen de los servicios sociales de base. El artículo 1 del mismo establecía que “los servicios sociales de base, de carácter global y polivalente, y organizados bajo responsabilidad pública municipal, tienen por finalidad el desarrollo del bienestar social de una determinada población delimitada territorialmente y dotada de una cierta homogeneidad social”.

El artículo 2 del Reglamento se ocupaba de delimitar las funciones de los servicios sociales de base -las propias del nivel primario o no especializado del sistema de servicios sociales-, distinguiendo entre las de carácter general y comunes a todo los servicios sociales de base, y las de carácter especial y complementario, ejercidas estas últimas mediante programas específicos implantados en función de las características de la población destinataria: programas

del sector de la familia y de la comunidad; programas del sector de la infancia y de la juventud; y, en general, aquellos programas que afrontaran una problemática específica de la zona.

Los artículos 3 y 4 regulaban la composición del equipo del servicio social de base, previendo algunas reglas en relación con los perfiles exigibles; y los artículos 5 y 6 se referían a la delimitación territorial de los servicios sociales de base, remitiendo a estos efectos a la zonificación prevista en el ámbito sanitario.

Finalmente, los artículos 7 y 8 preveían la coordinación y colaboración de estos servicios municipales con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a través del entonces denominado Servicio Regional de Bienestar Social; y los artículos 9 y 10 se dedicaban a la financiación de los servicios sociales de base, disponiendo un régimen de participación en el gasto tanto de las entidades locales, como del Gobierno de Navarra, fijando los criterios para la determinación de las aportaciones de aquellas y este, y encomendando a la Administración de la Comunidad Foral la aprobación de una convocatoria anual de ayudas públicas.

2. LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN EL MARCO DE LA VIGENTE LEY FORAL 15/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES.

a) Los servicios sociales de base como parte del sistema público de servicios sociales.

La Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, deroga las previsiones aludidas en el apartado anterior y contiene una regulación de los servicios sociales de base más completa que la que existía en la Ley Foral 14/1983, de 14 de diciembre.

El artículo 5, nuevamente, consagra, entre los principios rectores del sistema de servicios sociales, los de proximidad y descentralización, principios que conectan indudablemente con la configuración de los servicios sociales de base.

La regulación legal específica de los servicios sociales de base se encuentra, fundamentalmente, en el capítulo V, del Título II, de la Ley Foral, dedicado a la estructura del sistema público de servicios sociales. El precepto inicial dispone que este sistema público se organiza

en dos niveles: los servicios sociales de base o de atención primaria, por un lado; y los servicios sociales especializados o de atención especializada, por otro.

Los servicios sociales de base constituyen, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Foral, “la unidad básica del sistema público de servicios sociales y serán la puerta de acceso a este y el nivel más próximo a los destinatarios y a los ámbitos familiar y social. Su titularidad corresponderá a las entidades locales”.

A continuación, la Ley Foral hace referencia a su ámbito territorial, previendo que se determinará de acuerdo con la zonificación de servicios sociales que se establezca en el Plan Estratégico de Servicios Sociales, y a la dotación de personal, ordenando que la configuración de los equipos de los servicios sociales de base sea determinada reglamentariamente y previendo su carácter multiprofesional.

*b) Funciones y programas de los servicios sociales de base.
Los centros de servicios sociales.*

Los artículos 30 y 31 regulan, respectivamente, las funciones de los servicios sociales de base, y los pro-

gramas a través de los cuales articularán sus actuaciones. Las funciones encomendadas son, expuestas de modo sintético, las siguientes: detección y análisis de las situaciones de necesidad; atención y primera respuesta a las demandas planteadas por los ciudadanos; cauce de acceso a las prestaciones del sistema de servicios sociales y del resto de sistemas de protección social; valoración y diagnóstico social de las situaciones de necesidad; apoyo y acompañamiento social; realización de actuaciones preventivas y de promoción social; ejecución de los programas previstos legalmente; gestión de prestaciones atribuidas en la cartera de servicios sociales y de prestaciones de emergencia social; y ejecución de actuaciones de sensibilización social y de promoción del voluntariado.

Se prevén cuatro programas de los servicios sociales de base cuya implantación se califica de obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra:

- 1) El “Programa de Acogida y Orientación Social”, dirigido a toda la población, al objeto de responder a las demandas dirigidas al sistema de servicios sociales.

- 2) El “Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia”, concebido esencialmente para facilitar a las personas dependientes la permanencia en su medio habitual durante el mayor tiempo posible, pero que también, con la misma finalidad, puede dirigirse a personas que no se encuentren en tal situación.
- 3) El “Programa de Incorporación Social en Atención Primaria”, cuya finalidad es propiciar la inclusión de personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.
- 4) El “Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria”, cuyo objetivo es asegurar a los menores de edad un entorno que permita su adecuado desarrollo personal.

La Ley Foral, no obstante la calificación otorgada a tales programas, modula la obligación que recae sobre las entidades titulares de los servicios sociales de base en cuanto a su implantación. Así, por un lado, dispone que esta “será progresiva y estará condicionada por los ratios

de población e incidencias de situación social que haya en cada zona básica”. Por otro lado, prevé que, en el supuesto de que no fuera viable la implantación de uno o varios de ellos, “se garantizará su oferta desde el nivel del área a la que pertenezca la zona básica o del de otras áreas de la Comunidad Foral, a través de los centros de servicios sociales”.

Además de los programas expresamente citados en la Ley Foral, se contempla la posibilidad de que las entidades completen el nivel de intervención en atención primaria, con el desarrollo de otros programas o actuaciones complementarias.

Como órganos específicos de colaboración con los servicios sociales de base para el ejercicio de sus funciones y ejecución de los programas previstos, el legislador prevé la creación de los llamados “centros de servicios sociales”. Estos son definidos, en el artículo 32 de la Ley Foral de Servicios Sociales, como servicios de apoyo a la atención primaria con la función de complementar los programas de los servicios sociales de base. La previsión conecta con lo señalado anteriormente en referencia a la implantación paulatina de los

programas en las zonas básicas de servicios sociales y con la posibilidad de que, ante la ausencia, los mismos hayan de ser completados en un nivel territorial de ámbito superior.

Se prevé que la Administración de la Comunidad Foral establecerá, al menos, un centro en cada área de servicios sociales, de conformidad con lo dispuesto en el Plan Estratégico de Servicios Sociales, si bien algunas áreas podrán compartirlo en función de su situación sociodemográfica. Su titularidad corresponderá a dicha Administración de la Comunidad Foral, salvo en el caso del área de servicios sociales de Pamplona, en el que la titularidad corresponderá al Ayuntamiento de esta ciudad (artículo 32.2, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley Foral de Servicios Sociales). Se encomienda al poder reglamentario la función de determinar los equipos interprofesionales con que deben contar dichos centros y, asimismo, se prevé la facultad de que las entidades locales los creen, sin perjuicio de la potestad de coordinación de los mismos atribuida al Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de servicios sociales.

Finalmente, el legislador establece las funciones de los centros de servicios sociales: de apoyo a los servicios sociales de base, de complemento de sus funciones, de colaboración y asesoramiento a los mismos, y de coordinación entre sí y con los servicios sociales especializados (artículo 33).

c) La organización territorial de los servicios sociales.

La Ley Foral de Servicios Sociales, en sus artículos 40 a 42, prevé las reglas básicas que rigen la organización territorial del sistema de servicios sociales. Tras enumerar los principios generales que disciplinan esta organización, entre los que se encuentran los referidos de descentralización y proximidad, se establece que las zonas básicas de servicios sociales constituyen las demarcaciones geográficas y poblacionales que sirven de marco territorial a la atención primaria de servicios sociales y que garantizan la accesibilidad de la población a la atención social en ese territorio a través del correspondiente servicio social de base. De conformidad, pues, con la Ley Foral, existe una correspondencia entre la delimitación territorial de zonas básicas y la actuación funcional de los servicios sociales de base.

El legislador no predetermina cuáles son las zonas básicas, sino que dispone que la configuración de las mismas se establecerá reglamentariamente, atendiendo a ratios de población y de necesidad social, y procurando la coherencia con la zonificación sanitaria y de otros ámbitos de la actuación administrativa. Asimismo, prevé la posibilidad de crear “zonas de especial actuación”, atendiendo a características demográficas, geográficas o de otra índole.

Por otro lado, la Ley Foral hace referencia también a la organización territorial de las áreas de servicios sociales (ámbito de actuación, como se ha dicho, de los centros de servicios sociales), que estarán formadas por las agrupaciones de varias zonas básicas, con criterios de proximidad, según características sociodemográficas, para que, desde una perspectiva de accesibilidad, eficacia y eficiencia, se puedan compartir los programas de atención primaria. Igualmente, la configuración de estas áreas se ha de determinar reglamentariamente.

d) La financiación de los servicios sociales de base.

La Ley Foral de Servicios Sociales dispone que la financiación de los servicios sociales de base debe ser com-

partida entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales de Navarra titulares de dichos servicios.

A estos efectos, se prevé la suscripción de convenios plurianuales, en los que se ha de establecer la aportación de la Administración de la Comunidad Foral, expresándose que la misma no puede ser inferior en ningún caso al 50% del coste de los programas establecidos en la Ley Foral. El modo de determinar tales costes, así como la previsión de criterios distintos para las zonas de especial actuación, ha de fijarse reglamentariamente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 31.3. Este último precepto remite nuevamente a la normativa reglamentaria la determinación de las prestaciones que formen parte de los cuatro programas de implantación obligatoria y señala que, en la cartera de servicios sociales de ámbito general, han de preverse su intensidad mínima, los requisitos de acceso y, en su caso, la participación de los usuarios en el coste.

En definitiva, en materia de financiación de los servicios sociales de base, el legislador prevé un sistema de coparticipación, articulado a través de convenios de

carácter plurianual, y en el que la medida de las aportaciones depende del coste de los programas implantados y prestaciones comprendidas en ellos, calculado con arreglo a criterios fijados reglamentariamente.

Asimismo, se prevén reglas para la financiación de los centros de servicios sociales: con carácter general, la financiación corresponder a la entidad titular (ordinariamente, el Gobierno de Navarra); en el supuesto especial previsto legalmente para la ciudad de Pamplona o en casos excepcionales que se contemplen en los planes estratégicos de servicios sociales, se establece un sistema de financiación análogo al de los servicios sociales de base, articulado a través de convenios de colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades titulares.

e) La cartera de servicios sociales de ámbito general como complemento en materia de prestaciones en atención primaria.

La Ley Foral 15/2006 concibe la cartera de servicios sociales como un instrumento para definir las prestaciones del sistema, entre ellas, las relativas al ámbito de

la atención primaria, cuya gestión corresponde a los servicios sociales de base. En particular, en relación con sus programas, el artículo 31.3 de la norma legal dispone que las prestaciones que formen parte de los mismos se establecerán reglamentariamente, debiendo preverse en la cartera de servicios sociales de ámbito general su intensidad mínima, los requisitos de acceso y, en su caso, la posibilidad de participación en su coste.

En este sentido, el Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio, por el que se aprueba la cartera de servicios sociales de ámbito general, se erige en complemento inmediato de las previsiones legales, disponiendo, en su Anexo I, con el carácter de prestaciones garantizadas, un serie de servicios a prestar en el ámbito de la atención primaria, que, como puede apreciarse, se vinculan a los programas de implantación obligatoria recogidos en la Ley Foral.

Los servicios recogidos en la cartera son los siguientes:

1. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social o socioeducativo, y de

prevención y promoción social en el Programa de Acogida y Orientación Social.

2. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social o socioeducativo, y de prevención y promoción social en el Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

31

3. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social o socioeducativo, y de prevención y promoción social en el Programa de Incorporación Social.

4. Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social o socioeducativo, y de prevención y promoción social en el Programa de Infancia y Familia.

5. Servicio de tramitación de prestaciones en el Programa de Acogida y Orientación social.

6. Servicio de atención domiciliaria municipal en el Programa de Promoción de la Autonomía Personal y

Atención a las Personas en situación de Dependencia.

7. Servicio de acompañamiento social en el Programa de Incorporación Social.

8. Servicio de prevención de situaciones de desprotección y conflicto social en el Programa de Atención a la Infancia y Familia.

9. Servicio de detección y declaración de las situaciones de desprotección en el Programa de Atención a la Infancia y Familia.

10. Servicio de intervención familiar en las situaciones de desprotección leve y moderada que no conlleven separación del menor de la familia y de conflicto social en el Programa de Atención a la Infancia y Familia.



3

METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

3. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME.

35

Con la finalidad de contar con la información y datos precisos para la elaboración de este informe especial y, en definitiva, de tratar de reflejar una imagen lo más próxima posible a la realidad de los servicios sociales de base en Navarra y de su evolución, esta institución estimó, a efectos metodológicos, partir de dos premisas: por un lado, contar con la participación de los dos niveles en que se estructura el sistema de servicios sociales, esto es, el de la atención primaria y el de la atención especializada, en tanto en cuanto ambos, como partes de un mismo sistema, interactúan y se interrelacionan; por otro lado, disponer de datos, parámetros e indicadores que se correspondieran con un lapso razonable de tiempo y comprensivo de varios ejercicios, en orden a apreciar la evolución de los servicios sociales de base con una perspectiva dinámica.

Atendiendo a la primera premisa, se solicitó, mediante la elaboración de un cuestionario, información al Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte del Gobierno de Navarra, y a los propios servicios sociales de base, a través de las entidades locales que ostentan su titularidad (municipios o mancomunidades, según los casos).

En cuanto al elemento temporal de la información, se cuestionó por los datos referentes a los ejercicios 2007, 2008, 2009 y al primer semestre del 2010. El periodo temporal escogido obedece, por un lado, a que 2007 fue el año inmediatamente posterior al de aprobación de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, y el de su entrada en vigor (en concreto, esta se produjo el 20 de marzo de 2007), y, por otro lado, a que la tramitación de este informe especial comenzó en el segundo semestre del año 2010, cursando esta institución las peticiones de información en el mes de octubre del mismo, de tal modo que se consideró razonable solicitar los datos acumulados hasta la finalización del semestre precedente. Ha de señalarse que, en relación con algunos extremos -especialmente, cuestiones económicas y de personal-, no pudo ser facilitada la información del último periodo indicado (primer semestre de 2010), por no disponer de ella la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que la obtiene de forma consolidada con la recepción de las correspondientes memorias anuales, o, incluso, algunos servicios sociales de base, que manifestaron no disponer todavía de la información requerida. Ello no obsta para poder ofrecer la imagen de conjunto que se pretende a través de este informe; sin embargo, cabe concluir que existe un campo de mejora en la gestión de la propia información, estimando esta institución que una mayor celeridad

en este ámbito podría facilitar la toma de las decisiones más adecuadas en cada momento, en orden a garantizar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

La petición de información al Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tenía por finalidad fundamental obtener datos agregados y que pudieran ofrecer una visión global de la situación de los servicios sociales de base, y de su incardinación en el conjunto del sistema. En concreto, y en síntesis, se solicitó información acerca de los siguientes extremos:

1. Actividad reglamentaria de ejecución de las previsiones contenidas en la Ley Foral de Servicios Sociales acerca de los servicios sociales de base: disposiciones aprobadas o en fase de elaboración y tramitación.
2. Implantación de las previsiones relativas a la organización territorial del sistema: cobertura de todo el territorio a través de las zonas básicas de servicios sociales; zonas consideradas de especial actuación; establecimiento de centros de servicios sociales; compartición de programas o servicios a través de áreas o distritos.

3. Financiación de los servicios sociales de base: evolución del gasto imputable a los mismos y al conjunto del sistema de servicios sociales; distribución del gasto entre los distintos servicios sociales de base; participación de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades locales; instrumentos de financiación utilizados.
4. Personal de los servicios de base: evolución del personal, en su conjunto; de los ratios en cada servicio social de base, en función de la población destinataria; plantillas de los servicios sociales de base, con referencia a perfiles profesionales y titulaciones; condiciones laborales del personal en cuanto a duración del contrato o de la jornada.
5. Utilización de los servicios sociales de base: evolución mediante indicadores, como el número de usuarios, el número de expedientes u otros adecuados.
6. Implantación en los servicios sociales de base de programas de atención primaria: referencia a los de implantación obligatoria y, en su caso, a otros programas complementarios.

La petición de información a los servicios sociales de base tenía por objeto contar con datos más concretos ofrecidos por cada uno de ellos, así como, en su caso, con valoraciones de los propios profesionales implicados en el ejercicio de la función de atención primaria en materia de servicios sociales. El cuestionario remitido, nuevamente en síntesis, perseguía recabar información sobre los siguientes extremos:

39

1. Financiación del servicio social de base: evolución del gasto ejecutado.
2. Personal del servicio social de base: evolución de la plantilla; de los ratios de personal en función de la población destinataria; descripción de perfiles y titulaciones profesionales; condiciones laborales; medidas de formación; medidas para afrontar posibles situaciones de conflicto con los usuarios.
3. Utilización del servicio social de base: evolución mediante indicadores; descripción de posibles cambios en el perfil de los usuarios; detección de las situaciones de necesidad o de la demanda potencial; actividad de divulgación del servicio.

4. Programas y prestaciones: programas implantados, ya sean los contemplados en la Ley Foral con el carácter de obligatorios o complementarios, y sus prestaciones.
5. Acceso de los usuarios al servicio y su atención: horario de atención al público; plazo de espera para la primera entrevista; plazo medio de tramitación de los expedientes; criterios para la atención urgente o preferente.
6. Recursos materiales, gestión y seguimiento de expedientes: instalaciones del servicio social de base y condiciones de accesibilidad; condiciones de intimidad para atender los casos; gestión de expedientes; existencia de sistemas normalizados de seguimiento de los casos.
7. Coordinación y colaboración: coordinación con otros órganos administrativos o entidades públicas (Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, otros servicios sociales de base, Administración de Justicia servicios sanitarios, servicios educativos, etcétera); colaboración con entidades de iniciativa social.

8. Evaluación: procedimientos de evaluación interna (encuestas de satisfacción, indicadores de calidad); mecanismos normalizados de quejas y sugerencias.

Cabe destacar, como aspecto muy positivo, el alto grado de colaboración mostrado por las Administraciones destinatarias de las solicitudes de información, y, muy especialmente, el interés de sus responsables y profesionales en atenderlas con la mayor concreción posible.

41

En este sentido, se ha recibido, además de la información solicitada a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la procedente de veintinueve servicios sociales de base, cifra que cabe considerarla suficientemente representativa (65%, aproximadamente, del total de los servicios sociales de base existentes en Navarra).

En concreto, los servicios sociales de base que han dado respuesta a esta institución, con mayor o menor o menor completitud, referenciados por la denominación de la zona básica contenida en el Decreto Foral 21/2010, de 17 de mayo, son los siguientes: Altsasu/Alsasua; Aoiz, Ayegui; Aranguren; Auritz/Burguete; Barañáin; Buñuel; Carcastillo; Cascante; Cintruénigo; Cizur; Corella; Egüés; Etxarri-Aranatz; Huarte;

Irurtzun; Isaba; Los Arcos; Noáin; Olite; Orkoien; Pamplona; Peralta; Sangüesa; Tafalla; Tudela; Valtierra; Villatuerta; y Villava.

Una vez concluida la elaboración del informe, esta institución lo remitió a las distintas Administraciones Públicas que habrían participado y proporcionado datos, a los efectos de que formularan las observaciones que estimaran oportunas. En el plazo fijado; se recibieron observaciones del Ayuntamiento de Pamplona, quien, tras valorar positivamente el informe, insistió en la necesidad del desarrollo reglamentario de la Ley Foral de Servicios Sociales.

42

Esta institución agradece sinceramente la colaboración mostrada, tanto por parte del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, como por los servicios sociales de base y sus profesionales, así como el esfuerzo de todos ellos en facilitar el acceso a la información solicitada, sin la cual, evidentemente, no hubiera sido posible la elaboración de este informe especial.



4

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN NAVARRA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

4. LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE EN NAVARRA.

1. EL DESARROLLO NORMATIVO DE LAS PREVISIONES DE LA LEY FORAL DE SERVICIOS SOCIALES.

Ya ha quedado apuntado que la Ley Foral de Servicios Sociales exige, en relación con la regulación de los servicios sociales de base que contiene, la aprobación de normas de rango inferior que completen sus previsiones, en aspectos tales como los de la implantación y organización territorial, el régimen de financiación, la configuración de los equipos profesionales y la determinación precisa de las prestaciones encuadrables en los diversos programas de actuación y del modo de cálculo de su coste.

En referencia a la cuestión de la implantación y organización territorial, la Ley Foral de Servicios Sociales prevé que el ámbito de actuación territorial de los servicios sociales de base se determinará de acuerdo con la zonificación de servicios sociales que establezca el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra (artículo 29.2), y que la configuración de las zonas básicas y de las áreas en que se agrupan se establecerá reglamentariamente (artículos 41.2 y 42.2).

Estas previsiones legales han sido ya implementadas, a través, primero, de la aprobación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra -Acuerdos del Gobierno de Navarra de 28 de julio de 2008 y del Parlamento de Navarra de 17 de diciembre de 2008-, cuyo anexo se ocupa de la organización territorial del sistema público de servicios sociales, y, después, del Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, por el que se establece la zonificación de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra (publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 4 de junio de 2010). A su contenido se hará referencia en el apartado siguiente de este informe.

El legislador exige también la fijación reglamentaria de las prestaciones que formen parte de los programas de los servicios sociales de base (artículo 31.3), precepto este que se pone en relación con el referente a la financiación de los mismos y al régimen de coparticipación consagrado legalmente (artículo 50.2), en tanto en cuanto se exige que reglamentariamente se determine la forma de precisar el coste de tales programas.

Ha de reseñarse que las anteriores previsiones no han sido materializadas al tiempo de elaboración de este informe, no existiendo todavía en el ordenamiento jurídico la normativa

reglamentaria correspondiente a tales cuestiones (determinación precisa de las prestaciones integrantes de los programas y forma de cálculo del coste de los mismos). Procede señalar, no obstante, que, según informa el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se encuentra en avanzada tramitación una norma que atenderá a tales previsiones legales de forma unitaria: el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Servicios Sociales en materia de programas y financiación de los servicios sociales de base. El tratamiento unitario de ambas cuestiones (programas y prestaciones incluidas, y financiación de los mismos) resulta razonable, habiendo esta institución de recomendar que, con la mayor celeridad posible, se cumpla el mandato del legislador, dotando de seguridad jurídica a aspectos tan relevantes de la actividad de los servicios sociales de base.

Lo mismo puede decirse del aspecto referente a la determinación reglamentaria del equipo multiprofesional de los servicios sociales de base (artículo 29.3 de la Ley Foral de Servicios), pues tampoco ha sido aprobada la norma correspondiente, informando el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte que la misma se encuentra en fase de anteproyecto.

En resumen, por lo que a la vertiente de desarrollo reglamentario atañe, cabe concluir que se ha dado cumplimiento a lo previsto por el legislador en cuanto a la organización territorial de los servicios sociales de base, pero, todavía, no se ha hecho lo propio con los aspectos correspondientes a la determinación de las prestaciones de los programas de dichos servicios, su modo de calcular el coste a efectos de financiación, y la composición de los equipos multiprofesionales.

Recomendamos, por lo tanto, que se culmine la tramitación de las normas referidas, dando cumplimiento al mandato de la Ley Foral de Servicios Sociales y dotando de certeza jurídica a los aspectos señalados, cuya relevancia no hace falta resaltar.

2. LA IMPLANTACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

a) Descripción y valoración de la organización territorial.

La disposición transitoria cuarta de la Ley Foral de Servicios Sociales preveía que, en tanto no se aprobara reglamentariamente la nueva zonificación de servicios sociales, continuaría vigente la existente en el momento de su entrada en vigor. La normativa anterior

(Decreto Foral 11/1987, de 16 de enero, de régimen de los servicios sociales de base) remitía a estos efectos a lo dispuesto en la zonificación sanitaria.

Hasta la entrada en vigor del Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, por el que se establece la zonificación de servicios sociales, la atención primaria se organizaba en cuarenta y dos zonas básicas, con las siguientes unidades administrativas:

49

- Doce unidades de barrio en la zona básica de Pamplona.
- Cuarenta y cuatro servicios sociales de base en el resto del territorio de Navarra: dos en la zona básica de Estella, en la que el Ayuntamiento de Ayegui, estando esta localidad integrada en dicha zona, creó su propio servicio social de base para atender a su población; tres en la zona básica de Huarte (servicio social de base de Huarte y Esteribar, servicio social de base de Egüés, y servicio social de base de Aranguren); y uno en cada una de las zonas básicas restantes.

El Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra, aprobado en el año 2008, partiendo de las previsiones de la Ley Foral 15/2006, contempla la organización de la atención primaria en cuarenta y cuatro zonas básicas, agrupadas en seis áreas: área Noroeste; área Noreste; área de Pamplona y Comarca; área de Estella, área de Tafalla y área de Tudela.

Tales previsiones han sido plasmadas en el Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, que dispone la existencia de las cuarenta y cuatro zonas básicas (artículo 3) y de las seis áreas (artículo 4) contempladas en el Plan. Asimismo, se establecen dos distritos -entidades de ámbito superior a la zona básica e inferior al área de servicios sociales- en el área de Estella, y otros dos en el área Noroeste (artículo 5).

En concreto, las zonas básicas establecidas y los municipios en ellas comprendidos son las siguientes:

1. **Allo:** Allo, Arellano, Arróniz, Barbarin, Dicastillo, Igúzquiza, Lerín, Luquin, Villamayor de Monjardín.
2. **Alsasua:** Altsasu/Alsasua, Olazti/Olazagutía, Ziordia.

3. **Ancín-Amescoa:** Abaigar, Allín, Amescoa Baja, Ancín, Aranache, Etayo, Eulate, Lana, Larraona, Legaria, Mendaza, Metauten, Mirafuentes, Murieta, Nazar, Oco, Olejua, Piedramillera, Sorlda, Zúñiga.
4. **Aoiz:** Arce, Aoiz, Izagaondoa, Lizoain, Lónguida, Oroz-Betelu, Unciti, Urroz Villa.
5. **Aranguren:** Aranguren.
6. **Artajona:** Artajona, Berbinzana, Larraga, Miranda de Arga.
7. **Auritz/Burguete:** Abaurregaina/Abaurrea Alta, Abaurrepea/Abaurrea Baja, Aria, Aribe, Auritz/Burguete, Erro, Garaioa, Garralda, Hiriberri/Villanueva de Aezkoa, Luzaire/Valcarlos, Orbaitzeta, Orbara, Orreaga/Roncesvalles.
8. **Barañáin:** Barañáin.
9. **Berriozar:** Ansoáin, Berrioplano, Berriozar, Iza, Juslapeña.

10. **Buñuel:** Buñuel, Cabanillas, Cortes, Fontellas, Fustiñana, Ribaforada.

11. **Burlada:** Burlada.

12. **Carcastillo:** Carcastillo, Mérida, Murillo el Fruto, Santacara.

13. **Cascante:** Ablitas, Barillas, Cascante, Monteagudo, Murchante, Tulebras.

14. **Cintruénigo:** Cintruénigo, Fitero.

15. **Cizur:** Cendea de Cizur, Zizur Mayor.

16. **Corella:** Corella, Castejón.

17. **Doneztebe:** Bertizarana, Donamaria, Doneztebe/Santesteban, Elgorriaga, Eratsun, Ezkurra, Ituren, Labaien, Oitz, Saldias, Sunbilla, Urrotz, Zubieta.

18. **Egüés:** Egüés.

19. **Elizondo:** Baztan, Urdazubi/Urdaix, Zugarramurdi.
20. **Estella:** Aberin, Ayegui, Estella/Lizarra, Morentin.
21. **Etxarri Aranatz:** Arbizu, Bakaiku, Ergoiena, Etxarri Aranatz, Iturmendi, Lakuntza, Urdiain.
22. **Huarte:** Esteribar, Huarte.
23. **Irurtzun:** Araitz, Arakil, Arruazu, Betelu, Imotz, Irañeta, Irurtzun, Larraun, Lekunberri, Uharte-Arakil.
24. **Isaba:** Burgui, Vidángoz, Castillonuevo, Roncal, Garde, Isaba, Urzainqui, Uztárroz.
25. **Leitza:** Arano, Areso, Goizueta, Leitza.
26. **Lesaka:** Arantza, Bera, Etxalar, Igantzi, Lesaka.
27. **Lodosa:** Lazagurría, Lodosa, Mendavia, Sartaguda, Sesma.

28. **Los Arcos:** Aguilar de Codés, Armañanzas, Azuelo, Bargota, El Busto, Desojo, Espronceda, Los Arcos, Mués, Sansol, Torralba del Río, Torres del Río.

29. **Noáin:** Beriáin, Biurrun-Olcoz, Noáin (Valle de Elorz), Galar, Ibargoiti, Monreal, Tiebas, Muruarte de Reta, Unzué.

30. **Olite:** Beire, Caparroso, Murillo el Cuende, Olite, Pitillas, San Martín de Unx, Ujué.

31. **Orkoien:** Belascoain, Bidaurreta, Ciriza, Echarri, Etxauri, Goñi, Ollo, Cendea de Olza, Orkoien, Zabalza.

32. **Pamplona:** Pamplona.

33. **Peralta:** Falces, Funes, Marcilla, Peralta.

34. **Puente La Reina:** Adiós, Añorbe, Artazu, Cirauqui, Enériz, Guirguillano, Legarda, Mañeru, Mendigorria, Muruzabal, Obanos, Puente la Reina, Tirapu, Ucar, Uterga.

35. **Salazar:** Esparza de Salazar, Ezcároz, Gallués, Güesa, Izalzu, Jaurrieta, Navascués, Ochagavía, Oronz, Sarriés.
36. **San Adrián:** Andosilla, Azagra, Cárcar, San Adrián.
37. **Sangüesa:** Aibar, Cáseda, Eslava, Ezprogui, Gallipienzo, Javier, Leache, Lerga, Liédena, Lumbier, Petilla de Aragón, Romanzado, Sada, Sangüesa, Urraul Alto, Urraul Bajo, Yesa.
38. **Tafalla:** Barásoain, Garínoain, Leoz, Olóriz, Orísoain, Pueyo, Tafalla.
39. **Tudela:** Tudela.
40. **Ultzama:** Anue, Atez, Basaburua, Lantz, Odieta, Ultzama.
41. **Valtierra:** Arguedas, Cadreita, Milagro, Valtierra, Villafranca.
42. **Viana:** Aras, Cabredo, Genevilla, Lapoblación, Marañón, Viana.

43. **Villatuerta:** Abárzuza, Guesálaz, Lezáun, Oteiza, Salinas de Oro, Villatuerta, Valle de Yerri.

44. **Villava:** Ezcabarte, Oláibar, Villava.

La zona básica de Pamplona es atendida a través de doce unidades de barrio; el resto de zonas básicas son atendidas a través de su correspondiente servicio social de base, con excepción de la zona básica de Estella, donde se mantiene la particularidad referente al Ayuntamiento de Ayegui, ya mencionada anteriormente.

Procede concluir que la organización territorial diseñada normativamente, que, como se ha visto, se estructura a partir de cuarenta y cuatro zonas básicas de servicios sociales, se ajusta fielmente a los principios de proximidad y descentralización consagrados por la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, cuyo artículo 5, letra e), dispone que los servicios sociales deberán prestarse, teniendo en cuenta su naturaleza y características, en el ámbito más próximo posible.

Cabe preguntarse, no obstante, si, desde la óptica de los principios de eficacia y eficiencia que enmarcan el conjunto de la actividad administrativa, un número de zonas básicas como el indicado, que, en un ámbito como el de la Comunidad Foral de Navarra, puede calificarse de elevado, resulta el más adecuado en orden a garantizar la calidad en la prestación de servicios al ciudadano. En este sentido, no podemos dejar de manifestar que, en algunos de los informes emitidos por los servicios sociales de base, se alude a una situación de escasez o de precariedad en cuanto a los recursos disponibles, elemento este que puede llevar a plantearse la oportunidad de reducir el número de zonas básicas, fusionando alguna de las existentes o segregando partes de ellas para incorporarlas a otras, sin que ello suponga abandonar en modo alguno el principio de proximidad.

Esta institución, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá en relación con la potenciación de las áreas y distritos de servicios sociales, sugiere que se estudie y analice este aspecto, a la luz de los principios citados - los de descentralización, proximidad, eficacia, y eficiencia-, valorando si ha de reducir o no el número de zonas

básicas actualmente existentes, en orden a maximizar, una vez ponderados todos ellos, la calidad del servicio prestado a los ciudadanos.

b) Zonas consideradas de especial actuación.

El Plan Estratégico de Servicios Sociales prevé que las zonas de especial actuación se determinarán en el desarrollo normativo que regula las prestaciones de los servicios sociales de base y su financiación.

58

Por su parte, el Decreto Foral que regula la zonificación considera de especial actuación aquellas zonas básicas cuya población sea inferior a 5.000 habitantes (artículo 2 y disposición adicional segunda), si bien no se regulan las especificidades aplicables a las mismas. Esta cuestión ha de abordarse en la normativa antes señalada de prestaciones y financiación de los servicios sociales de base, todavía no aprobada, aspecto este que debería completarse.

Según informó el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, en el proyecto de Decreto Foral que regulará esta materia se contempla, en estas

zonas de especial actuación, la implantación en todo caso de dos de los programas previstos en la Ley Foral de Servicios Sociales con carácter obligatorio (programa de acogida y orientación social; y programa de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia), y solo en función de la incidencia en la zona la de los dos restantes. Así, el programa de incorporación social en atención primaria habrá de implantarse en el caso de que el 5% de la población de la zona haya resultado beneficiaria de alguna prestación de inclusión durante los tres años anteriores; y el programa de atención a la infancia y familia en atención primaria, si el 15% de la población es menor de edad o el número de casos atendidos durante cada uno de los tres años anteriores es, al menos, de quince.

Reiteramos la conveniencia de precisar, con la debida celeridad, a través de la norma correspondiente, las peculiaridades aplicables a las zonas de especial actuación.

c) Entidades de ámbito superior a la de las zonas básicas y posible compartición de servicios de atención primaria.

Ya ha quedado señalado que la normativa vigente contempla la existencia de seis áreas de servicios sociales, en cada una de las cuales, de acuerdo con la Ley Foral de Servicios Sociales, habrá de existir un centro de servicios sociales. Además, en dos de las referidas áreas (Estella y Noroeste), como también se ha indicado, se contempla la existencia de distritos administrativos.

60

La razón de ser de estas entidades de ámbito superior al de las zonas básicas es, por un lado, complementar y apoyar el ejercicio de las funciones de los servicios sociales de base y, por otro, posibilitar la compartición de programas y servicios, con criterios de accesibilidad, eficacia y eficiencia.

No obstante tales previsiones legales, ha de expresarse que, en la práctica, su desarrollo ha sido escaso. En este sentido, solo a partir del mes de noviembre de 2010 comenzó a funcionar el centro de servicios sociales del área de Estella, de titularidad del Gobierno de Navarra y gestionado de forma indirecta, mediante contrato de

asistencia. El centro aglutina la actuación de diversos equipos con funciones específicas en el ámbito de los servicios sociales: el equipo de incorporación sociolaboral (EISOL), el equipo de atención a la infancia y a la adolescencia (EAIA) y el equipo de atención integral a las víctimas de violencia de género (EAIV), si bien los dos primeros ya venían funcionando, sin esta referencia organizativa específica, en ejercicios anteriores.

En el informe emitido por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se indicó que, en el resto de áreas, está prevista la implantación de centros de servicios sociales en los próximos años. En concreto, se informa que, en el año 2011, se encuentra en construcción el centro de servicios sociales del área Noroeste (en Doneztebe/Santesteban), y que va a suscribirse un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Tudela para la construcción del centro de servicios sociales correspondiente al área de esta localidad.

A la vista de ello, y habida cuenta de que la Ley Foral de Servicios Sociales concibe los centros de servicios sociales, cuya referencia territorial es el área y sus funciones

las descritas anteriormente (apoyo a los servicios sociales de base y complemento a sus prestaciones), con carácter obligatorio -“la Administración de la Comunidad Foral de Navarra establecerá, al menos, un centro de servicios sociales en cada área de servicios sociales”, dispone el legislador-, procede instar a que se complete, con la celeridad que sea posible, en función de las necesidades específicas de cada área y de las disponibilidades presupuestarias, la implantación de los centros de servicios sociales.

Asimismo, se sugiere que se estudie la posibilidad de incrementar la virtualidad práctica de estas entidades de ámbito superior a la de la zona básica (áreas y, en su caso, distritos), analizando la conveniencia de compartir programas y servicios, con los criterios de accesibilidad, eficacia y eficiencia antes señalados.

d) La zonificación de servicios sociales y la zonificación sanitaria.

La Ley Foral de Servicios Sociales establece que la configuración de las zonas básicas de servicios sociales se establecerá procurando la coherencia con la zonifica-

ción de otros ámbitos de la actuación administrativa, haciendo una referencia expresa a la zonificación sanitaria (artículo 41.2).

Esta referencia específica a la zonificación sanitaria obedece al hecho, innegable, de que, en múltiples ocasiones, las situaciones de necesidad que impulsan a los ciudadanos a acudir a los servicios sociales de base guardan estrecha relación con problemáticas que también requieren respuesta desde los servicios sanitarios, y viceversa (piénsese, por ejemplo, en situaciones de discapacidad de diverso origen, en situaciones de dependencia, en algunas situaciones de desprotección infantil, etcétera). De este modo, es exigible que la Administración sanitaria y la Administración competente en materia de servicios sociales actúen de forma coordinada (inclusive, en el ámbito organizativo se alude a veces al espacio “socio-sanitario”, por la imposibilidad de deslindar uno y otro ámbito), y, desde esta perspectiva, es lógico que el legislador exija coherencia en la organización territorial o zonificación.

La zonificación sanitaria en Navarra se encuentra regulada por la Ley Foral 22/1985, de 13 de noviembre,

cuyo artículo 1 dispone que la ordenación territorial sanitaria de la Comunidad Foral de Navarra se estructura en zonas básicas de salud:

Estas zonas básicas, cincuenta, en total, se agrupan en cinco áreas (Norte, Este, Estella, Tafalla y Tudela).

Contrastando la zonificación sanitaria y la zonificación de servicios sociales, cabe concluir que esta última guarda la coherencia con la primera exigida por el legislador. Aunque existen algunas diferencias -así, por ejemplo, en la zonificación sanitaria, a diferencia de la de servicios sociales, Pamplona se divide en varias zonas básicas, si bien esta divergencia, en la práctica, queda atemperada por el funcionamiento de las denominadas “unidades de barrio” de servicios sociales-, la configuración territorial es sustancialmente similar.

Conclusión esta que no extraña si se repara en que la normativa preexistente en materia de servicios sociales remitía, en cuanto a la organización territorial, precisamente, a la zonificación sanitaria, y el Plan Estratégico de Servicios Sociales y el Decreto Foral que disciplina la zonificación de servicios sociales, partiendo de esta

realidad previa de los servicios sociales de base, introducen una regulación que, en términos globales, cabe calificar de continuista.

3. LA FINANCIACIÓN.

a) Evolución del gasto ejecutado, en términos globales, en los servicios sociales de Navarra, y su comparación con el gasto general del sistema.

65

De acuerdo con la información aportada por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, los datos de gasto imputable a los servicios sociales de base, en los años 2007, 2008 y 2009, fueron los siguientes:

- Año 2007: 26.212.460,98 euros.
- Año 2008: 30.085.336,34 euros (incremento del 14,7% respecto al año anterior).
- Año 2009: 30.944.899,63 euros (incremento del 2,8% respecto al año anterior).

En dichos ejercicios, el gasto por habitante fue de 43,26 euros (2007), 48,50 euros (2008) y 49,07 euros (2009).

Puede resultar significativo comparar dichas cifras y su evolución con las del gasto del sistema de servicios sociales, en términos generales, y, en relación con este extremo, el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte aportó, como término o indicador de comparación, el gasto ejecutado por él en aquellos ámbitos que se corresponden con sus competencias en materia de servicios sociales. Si bien ha de reseñarse que tal dato no refleja con exactitud con el gasto del sistema de servicios sociales de Navarra, cabe, a los efectos aquí pretendidos, utilizarlo como referencia válida.

66

En este sentido, los datos ofrecidos por la Administración de la Comunidad Foral son los siguientes:

- Año 2007: 180.269.238,62 euros.
- Año 2008: 211.484.229,25 euros (incremento del 17,3% respecto al año anterior).

- Año 2009: 246.112.663,80 euros (incremento del 16,3% respecto al año anterior).

Los datos reflejados en las series anteriores llevan a concluir que el gasto destinado a los servicios sociales de base ha venido experimentando un crecimiento notorio (18% entre 2007 y 2009). Sin embargo, el incremento es sensiblemente inferior -la mitad, en términos porcentuales- al apreciado en el conjunto del sistema de servicios sociales (36% en el mismo periodo).

67

Habida cuenta de que el acceso al sistema se produce genéricamente a través de los servicios sociales de base y, por tanto, de la interrelación entre el nivel de atención primaria y el especializado, parecería razonable que la intensidad de la financiación de uno y otro nivel discurriera, en cuanto a su evolución, de forma similar. De otro modo, existe un riesgo notorio de que la atención primaria, esto es, los servicios sociales de base, soporten un nivel de presión excesiva en la demanda de servicios y prestaciones del sistema, pudiendo afectar a la calidad de la atención a los ciudadanos que precisan los mismos.

Por ello, se aconseja que se estudien y, en su caso, se implanten fórmulas para acompasar y equilibrar la evolución de la financiación de los distintos niveles del sistema, con la finalidad de que los servicios sociales de base no soporten una presión de la demanda excesiva.

b) Distribución del gasto ejecutado entre los distintos servicios sociales de base y gasto por habitante.

Como es lógico, la zona básica de Pamplona, por su entidad poblacional, es, con gran diferencia, aquella en la que el gasto destinado a la atención primaria es el mayor de entre todas las de Navarra. Sus datos, correspondientes a los ejercicios 2007, 2008 y 2009, son los siguientes:

- Año 2007: 8.104.837,64 euros, con un gasto por habitante de 41,59 euros.
- Año 2008: 10.289.161,01 euros, con un gasto por habitante de 52,16 euros.
- Año 2009: 10.141.899,52 euros, con un gasto por habitante de 51,10 euros.

Al margen de lo expresado en relación con la zona básica de Pamplona, los tres servicios sociales de base que mayor gasto acumularon en 2007 fueron los siguientes: Tudela (2.357.587,57 euros, con un gasto por habitante de 71,97 euros), Burlada (1.107.918,89 euros, con un gasto por habitante de 60,42 euros) y Barañáin (735.153,24 euros, con un gasto por habitante de 33,65 euros).

S.S.BASE CON MAYOR GASTO EN 2007		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Tudela	2.357.587,57	71,97
Burlada	1.107.918,89	60,42
Barañáin	735.153,24	33,65

Por el contrario, los tres servicios sociales de base con menor gasto, en términos absolutos, fueron los de Elizondo (174.837,21 euros, con un gasto por habitante de 20,76 euros), Salazar (172.612,28 euros, con un gasto por habitante de 93,56 euros) y Artajona (163.323, con un gasto por habitante de 30,17 euros).

S.S.BASE CON MENOR GASTO EN 2007		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Elizondo	174.837,21	20,76
Salazar / Zaraitzu	172.612,28	93,56
Artajona	163.323,25	30,17

Por lo que se refiere al gasto en términos relativos, los tres servicios sociales de base con mayor gasto fueron los de Los Arcos (121,66 euros por habitante), Isaba (110,07 euros por habitante) y Auritz/Burguete (106,47 euros por habitante).

70

S.S.BASE CON MAYOR GASTO / HABITANTE EN 2007		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Los Arcos	326.897,27	121,66
Isaba / Izaba	177.769,93	110,07
Auritz / Burguete	269.782,69	106,47

Y los tres servicios sociales de base con menor gasto fueron los de Artajona (30,17 euros por habitante), Elizondo (20,76 euros por habitante) y Huarte (17,76 euros por habitante).

S.S.BASE CON MENOR GASTO / HABITANTE EN 2007		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Artajona	163.323,25	30,17
Elizondo	174.837,21	20,76
Huarte / Uharte	366.406,05	17,76

En conjunto, en el año 2007, el gasto medio por habitante fue de 43,26 euros.

En el año 2008 -nuevamente dejando al margen al servicio social de base de Pamplona-, Tudela, Burlada y Barañáin, por este orden, fueron los servicios sociales de base con mayor gasto (2.613.884,41 euros, 1.140.094,29 euros, y 912.020,90 euros, respectivamente).

S.S.BASE CON MAYOR GASTO EN 2008		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Tudela	2.613.884,41	77,08
Burlada	1.140.094,29	61,61
Barañáin	912.020,90	41,09

Por su parte, Artajona, Isaba y Elizondo fueron las zonas básicas que acumularon menor gasto (174.583,09 euros, 173.564,86 euros y 172.223,61 euros, respectivamente).

S.S.BASE CON MENOR GASTO EN 2008		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Artajona	174.583,09	31,93
Isaba / Izaba	173.564,86	109,37
Elizondo	172.223,61	20,06

En términos relativos, el mayor gasto se produjo en el servicio social de base de Los Arcos (128,78 euros por habitante), en el de Isaba (109,37 euros por habitante) y en el de Ultzama (106,90 euros por habitante).

S.S.BASE CON MAYOR GASTO / HABITANTE EN 2008		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Los Arcos	347.179,59	128,78
Isaba / Izaba	173.564,86	109,37
Ultzama	382.585,47	106,90

Y el menor, en el de San Adrián (31,12 euros por habitante), Berriozar (30,58 euros por habitante) y Elizondo (20,06 euros por habitante). En este periodo, el gasto medio por habitante fue de 48,50 euros.

S.S.BASE CON MENOR GASTO / HABITANTE EN 2008		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
San Adrián	432.653,40	31,12
Berriozar	743.375,14	30,58
Elizondo	172.223,61	20,06

Por lo que respecta a 2009, exceptuada Pamplona, el mayor gasto, en términos absolutos correspondió a los servicios sociales de base de Tudela (2.664.657 euros), Burlada (1.104.799,53 euros) y Berriozar (931.494,11 euros).

S.S.BASE CON MAYOR GASTO EN 2009		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Tudela	2.664.657,48	76,75
Burlada	1.104.799,53	59,41
Berriozar	931.494,11	36,65

El menor, a los servicios sociales de base de Salazar (193.506,30 euros), Artajona (180.870,87 euros) y Elizondo (167.349,25 euros).

S.S.BASE CON MENOR GASTO EN 2009		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Salazar / Zaraitzu	193.506,30	108,83
Aoiz / Agoitz	180.870,87	42,02
Elizondo	167.349,25	19,21

El mayor gasto por habitante en este periodo correspondió a los servicios sociales de base Auritz/Burguete (179,05 euros), Isaba (143,24 euros) y Los Arcos (120,37 euros).

S.S.BASE CON MAYOR GASTO / HABITANTE EN 2009		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Auritz / Burguete	298.478,91	179,05
Isaba / Izaba	224.595,60	143,24
Los Arcos	315.966,74	120,37

El menor gasto relativo, a los servicios sociales de base de Aranguren (31,25 euros), Barañáin (26,85 euros) y Elizondo (19,21 euros). El gasto medio por habitante, en el año 2009, fue de 49,07 euros.

S.S.BASE CON MENOR GASTO / HABITANTE EN 2009		
S. S. BASE	Gasto total	Gasto / habitante
Aranguren	223.127,42	31,25
Barañáin	593.669,30	26,85
Elizondo	167.349,25	19,21

Como puede desprenderse de los datos seleccionados, en la vertiente del gasto, tanto en términos absolutos como relativos, la situación de las distintas zonas básicas diverge notablemente, sin que ello suponga una valoración negativa del funcionamiento del sistema de servicios sociales, en tanto en cuanto, inevitablemente, la mayor o menor demanda de prestaciones o servicios depende de la dimensión de las diversas zonas básicas y de las características de la población que las habita (sociales, económicas, laborales, de envejecimiento, etcétera).

c) La coparticipación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales en la financiación de los servicios sociales de base.

Cabe afirmar que la Ley Foral de Servicios Sociales sienta dos principios básicos en materia de financiación de los servicios sociales de base: el principio de coparticipación (entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales de Navarra) y el principio de estabilidad o certeza. En relación con este segundo principio, prevé la suscripción de convenios plurianuales entre el Departamento de la Administración de la Comunidad Foral competente en materia de servicios sociales, así como la fijación normativa de los criterios para determinar el coste de las prestaciones correspondientes a los programas de los servicios sociales de base.

Debe señalarse que, en el periodo 2007-2010, viene aplicándose el régimen de convenios previsto en la norma legal, fijándose en dichos instrumentos la participación económica de cada una de las partes (Administración de la Comunidad Foral y entidad local correspondiente), en relación con los programas

implantados por el servicio social de base correspondiente, así como otros aspectos vinculados a la gestión y seguimiento de tales convenios (obligaciones de las partes, sistemas de información, etcétera).

Como ya se ha indicado, no se ha aprobado todavía la norma reglamentaria relativa a los programas y prestaciones de los servicios sociales de base, en la que han de fijarse los criterios de determinación del coste de los mismos y, en definitiva, el régimen de cofinanciación. Debe expresarse que la falta de aprobación de este Reglamento -cuya tramitación, según se informa, se encuentra avanzada- puede generar una cierta incertidumbre en cuanto al régimen financiero de los servicios sociales de base se refiere, habida cuenta de que el mismo resulta complemento necesario de las previsiones legales, que, en este aspecto, cabe calificar de mínimas. Por ello, esta institución insiste en la conveniencia de que la citada norma sea aprobada con la mayor celeridad posible, estimando que ello es exigido por el principio de estabilidad o certeza antes señalado.

Hechas las anteriores consideraciones generales, se exponen a continuación los datos globales de las res-

pectivas aportaciones en los ejercicios 2007, 2008 y 2009:

- Año 2007: la Administración de la Comunidad Foral aportó la cantidad de 10.803.690,80 euros (38,4%) y las entidades locales aportaron 17.321.004,67 euros (61,6%).

- Año 2008: la Administración de la Comunidad Foral aportó la cantidad de 11.791.449,98 euros (39,1%) y las entidades locales aportaron 18.297.364,39 euros (60,9%).

- Año 2009: la Administración de la Comunidad Foral aportó la cantidad de 12.385.672,41 euros (29,9%) y las entidades locales aportaron 29.063.291,13 euros (70,1%).

APORTACIONES	2007		2008		2009	
	Importe	%	Importe	%	importe	%
Administración de la Comunidad Foral	10.803.690,80	38,4%	11.791.449,98	39,2%	12.385.672,41	29,9%
Entidades Locales	17.321.004,67	61,6%	18.297.364,39	60,8%	29.063.291,13	70,1%
Total	28.124.695,47	100,0%	30.088.814,37	100,0%	41.448.963,54	100,0%

La mayor participación relativa de las entidades locales titulares de los servicios sociales de base en la financiación de los mismos obedece a que la Ley Foral de Servicios Sociales exige que la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra no sea inferior al 50% del coste de los programas de implantación obligatoria, pero permite que las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, completen su intervención con otros programas distintos de los expresados, sin que, en relación con estos, fije obligaciones financieras para el Departamento competente en materia de asuntos sociales.

Lo anterior se desprende, especialmente, de los datos correspondientes a las zonas básicas de mayor entidad poblacional, que cuentan, lógicamente, con mayor capacidad operativa y, por ende, el grado de implantación de programas complementarios es mayor. En este sentido, a modo de ejemplo, se ofrecen los datos de las zonas básicas de Pamplona, Tudela y Barañáin:

- El Ayuntamiento de Pamplona aportó 7.890.769,15 euros en 2007 (71,4%), 8.159.781,00 euros en 2008 (69,6%) y 17.765.408,00 euros en 2009 (83%). En

los mismos periodos, las aportaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a esta zona básica fueron de 3.161.470,01 euros (28,6%), 3.558.983,61 euros (30,4%) y 3.641.461,04 euros (17%), respectivamente.

APORTACIONES ZONA BÁSICA DE PAMPLONA	2007		2008		2009	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Administración de la Comunidad Foral	3.161.470,01	28,6%	3.558.983,61	30,4%	3.641.461,04	17,0%
Ayuntamiento de Pamplona	7.890.769,15	71,4%	8.159.781,00	69,6%	17.765.408,00	83,0%
Total	11.052.239,16	100,0%	11.718.764,61	100,0%	21.406.869,04	100,0%

- El Ayuntamiento de Tudela aportó 1.620.232,56 euros en 2007 (73%), 1.962.088,91 euros en 2008 (76,2%) y 1.916.903,00 euros en 2009 (74,6%). En los mismos periodos, las aportaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a esta zona básica fueron de 600.230,33 euros (27%), 614.015,87 euros (23,8%) y 650.536,69 euros (25,4%), respectivamente.

APORTACIONES ZONA BÁSICA DE TUDELA	2007		2008		2009	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Administración de la Comunidad Foral	600.230,23	27,0%	614.015,87	23,8%	650.536,69	25,3%
Ayuntamiento de Tudela	1.620.232,56	73,0%	1.962.088,91	76,2%	1.916.903,00	74,7%
Total	2.220.462,79	100,0%	2.576.104,78	100,0%	2.567.439,69	100,0%

- El Ayuntamiento de Barañáin aportó 476.229,83 euros en 2007 (74%), 533.815,61 euros en 2008 (76,1%) y 496.397,25 euros en 2009 (74,1%). En los mismos periodos, las aportaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a esta zona básica fueron de 167.490,25 euros (26%), 167.197,39 euros (23,9%) y 173.537 euros (25,9%), respectivamente.

APORTACIONES ZONA BÁSICA DE BARAÑÁIN	2007		2008		2009	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Administración de la Comunidad Foral	167.490,25	26,0%	167.197,39	23,9%	173.537,16	25,9%
Ayuntamiento de Barañáin	476.229,83	74,0%	533.815,61	76,1%	496.397,25	74,1%
Total	643.720,08	100,0%	701.013,00	100,0%	669.934,41	100,0%

En el extremo opuesto se encuentra el caso de zonas básicas de escasa dimensión, con población inferior a 5.000 habitantes y consideradas de especial actuación.

En este sentido, cabe citar las de Ancín-Amescoa, Auritz/Burguete y Salazar:

- En la zona de Ancín-Amescoa, las entidades locales aportaron 40.385 euros en 2007 (14,5%), 40.472 euros en 2008 (13,7%) y 40.743 euros en 2009 (13,6%). En los mismos periodos, las aportaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a esta zona básica fueron de 237.824,34 euros (85,5%), 255.236,21 euros (86,3%) y 259.082,68 euros (86,4%), respectivamente.

APORTACIONES ZONA BÁSICA DE ANCÍN - AMESCOA	2007		2008		2009	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Administración de la Comunidad Foral	237.824,34	85,5%	255.236,21	86,3%	259.082,68	86,4%
Entidades Locales de la zona	40.385,00	14,5%	40.472,00	13,7%	40.743,00	13,6%
Total	278.209,34	100,0%	295.708,21	100,0%	299.825,68	100,0%

- En la zona de Auritz/Burguete, las entidades locales aportaron 50.108,44 euros en 2007 (18,2%), 50.368,29 euros en 2008 (20,4%) y 50.260 euros en 2009 (16,7%). En los mismos periodos, las aportaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a esta zona básica

fueron de 224.606,86 euros (81,8%), 246.250,97 euros (79,6%) y 249.483,79 euros (83,3%), respectivamente.

APORTACIONES ZONA BÁSICA DE AURITZ / BURGUETE	2007		2008		2009	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Administración de la Comunidad Foral	224.606,86	81,8%	246.250,97	83,0%	249.483,79	83,2%
Entidades Locales de la zona	50.108,44	18,2%	50.368,29	17,0%	50.260,00	16,8%
Total	274.715,30	100,0%	296.619,26	100,0%	299.743,79	100,0%

83

- En la zona de Salazar, las entidades locales aportaron 20.362,98 euros en 2007 (11,8%), 20.056,52 euros en 2008 (11,1%) y 18.418,59 euros en 2009 (10,2%). En los mismos periodos, las aportaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a esta zona básica fueron de 151.509,50 euros (88,2%), 160.007,73 euros (88,9%) y 161.953,54 euros (89,8%), respectivamente.

APORTACIONES ZONA BÁSICA DE SALAZAR /ZARAITZU	2007		2008		2009	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Administración de la Comunidad Foral	151.509,50	88,2%	160.007,73	88,9%	161.953,54	89,8%
Entidades Locales de la zona	20.362,98	11,8%	20.056,52	11,1%	18.418,59	10,2%
Total	171.872,48	100,0%	180.064,25	100,0%	180.372,13	100,0%

La heterogeneidad, por lo tanto, es, en este ámbito del reparto del coste entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales, patente y, en buena medida, consustancial a la diferente dimensión de las distintas zonas básicas y a las divergentes características de la población atendida. Esta heterogeneidad, en sí misma, no prejuzga que los servicios prestados a los ciudadanos sean de mejor o peor calidad, pero debe ser atendida, en lo que ahora interesa, con criterios predeterminados que garanticen la estabilidad, la certidumbre y el modo de repartir el coste de la implantación de los programas y prestaciones en ellos contenidos.

4. EL PERSONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE.

a) Perfiles profesionales y ratios de personal exigibles.

La Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, dispone que los servicios sociales de base estarán dotados de un equipo multidisciplinar que se determinará reglamentariamente. Hasta la fecha, la disposición legal no ha sido completada, por lo que no existe un instrumento normativo que defina las exigencias a este respecto, en cuanto a los perfiles profesiona-

les que doten a los equipos del carácter multidisciplinar previsto legalmente y, en su caso, a las titulaciones requeridas para el ejercicio de las diversas funciones a desempeñar, y a los ratios de personal necesarios.

A falta de dicha norma, la referencia mínima utilizada, para el desarrollo de los cuatro programas de implantación obligatoria, según informa el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, es la contenida en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2008-2010, que establece las siguientes previsiones:

Zonas básicas con menos de 5.000 habitantes

- 1 Trabajador/a Social
- 1 Administrativo/a
- 2 Trabajadores/as Familiares
- 0,5 Educador/a Social

Zonas básicas de entre 5.000 y 7.499 habitantes

- 1,5 Trabajadores/as Sociales

- 1 Administrativo/a

- 3 Trabajadores/as Familiares

- 1 Educador/a Social

Zonas básicas de entre 7.500 y 9.999 habitantes

86

- 1,75 Trabajadores/as Sociales

- 1 Administrativo/a

- 3 Trabajadores/as Familiares

- 1 Educador/a Social

Zonas básicas de entre 15.000 y 19.999 habitantes

- 3 Trabajadores/as Sociales

- 1,5 Administrativos/as

- 4 Trabajadores/as Familiares

- 1,5 Educadores/as Sociales

Zonas básicas de entre 20.000 y 30.000 habitantes

- 3 Trabajadores/as Sociales

- 1,5 Administrativos/as

- 4,5 Trabajadores/as Familiares

- 2 Educadores/as Sociales

Zonas básicas de más de 30.000 habitantes

- 4 Trabajadores/as Sociales

- 1,5 Administrativos/as

- 5 Trabajadores/as Familiares

- 2 Educadores/as Sociales

INTEGRANTES DE LOS EQUIPOS MULTIDISCIPLINARES	Habitantes						
	menos de 5.000	entre 5.000 y 7.499	entre 7.500 y 9.999	entre 10.000 y 14.999	entre 15.000 y 19.999	entre 20.000 y 30.000	más de 30.000
Trabajadores/as Sociales	1,00	1,50	1,75	2,25	3,00	3,00	4,00
Administrativos	1,00	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50	1,50
Trabajadores/as Familiares	2,00	3,00	3,00	3,50	4,00	4,50	5,00
Educadores/as Sociales	0,50	1,00	1,00	1,50	1,50	2,00	2,00

Al margen de tales previsiones mínimas, en el terreno práctico, a tenor de los datos recabados, la realidad referente a los perfiles profesionales, categorías y titulaciones es mucho más compleja, y diverge notablemente entre unos y otros servicios sociales de base.

Así, pueden encontrarse, integrados en las plantillas de los servicios sociales de base, según la información aportada tanto por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia y Juventud, como por las entidades locales titulares de los servicios sociales de base -dejando al margen, por lo tanto, al personal que presta servicios de atención primaria en programas ejecutados a través de fórmulas de gestión indirecta, es decir, mediante entidades contratadas con arreglo a la legislación sobre contratos públicos-, empleados con muy diversos perfiles profesionales: Trabajador/a Social, Educador/a Social (nivel B o nivel C), Animador/a

Sociocultural, Oficial Administrativo, Auxiliar Administrativo, Trabajador/a Familiar (nivel D o nivel E), Psicólogo/a, Letrado/a, Técnico/a de Grado Medio, Diplomado/a en Enfermería o ATS, Empleado/a de Servicios Múltiples, Coordinador/a, Mediador/a Intercultural, Auxiliar de Limpieza, y otros.

A modo de ejemplo, se señalan a continuación los perfiles profesionales y titulaciones exigidas en la zona básica de Pamplona, de acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento de Pamplona:

Perfiles profesionales	Titulaciones exigidas
Arquitecto Técnico	Diplomatura Técnica
Auxiliar Advo compto	Educación Secundaria
Encargado Empleo Social	Grado Medio
Asesor Jurídico	Licenciado en Derecho
Oficial Advo compto	Grado Superior en Admon
Oficial Primera Empleo Social	Grado Medio
Responsable Centros	Funcionario de Carrera nivel B
Responsable Programa	Funcionario de Carrera nivel B
Secretario Técnico	Puesto de libre designación
Subdirector	Puesto de libre designación
Director	Puesto de libre designación
Tec. Sup. Integración Social	Grado Sup. Integración Social

Perfiles profesionales	Titulaciones exigidas
Tec. Advo	Grado Superior
Tec. Coop. Desarrollo	Licenciatura
Tec. Empleo	Diplomatura
Tec. Trabajo Social	Diplomatura Trabajo Social
Titulado Grado Medio	Grado Superior

Esta institución, a tenor de lo dispuesto por el legislador, no puede sino instar a que se regule en la forma preceptiva la composición de los equipos de los servicios sociales de base, atendiendo a su necesario carácter interdisciplinar, con la finalidad de procurar una mayor racionalización de esta cuestión, sin perjuicio de que las entidades locales, en virtud de su potestad de autoorganización, puedan completar sus estructuras en la forma que estimen más adecuada.

Tal regulación debería tomar en consideración, a los efectos de determinar la composición de los equipos, como ya se viene aplicando en la práctica, la diferente dimensión de las zonas básicas en que se estructura el territorio. Además, habría de atender a la realidad actual y a la evolución de titulaciones profesionales y académicas, a los efectos de asegurar la mayor calidad posible en la prestación de servicios a los ciudadanos.

En este sentido, no cabe ignorar que, en paralelo al incremento de la importancia relativa del sector de los servicios sociales en el ámbito social y económico (es paradigmático el sector de la atención a la dependencia), vienen apareciendo e, incluso, proliferando nuevas titulaciones, cuya existencia debería tomarse en consideración.

Asimismo, esta institución ha de sugerir que se haga lo propio en relación con los equipos de los centros de servicios sociales, tal y como ordena el artículo 32 de la Ley Foral de Servicios Sociales.

Por lo que respecta a los ratios de personal exigibles en función de la población de cada zona básica, cabe afirmar que se respetan las previsiones del Plan Estratégico de Servicios Sociales, si bien, como se ha visto, estas tienen un carácter que cabe calificar de mínimo y circunscrito a los programas de implantación obligatoria. Cabe sugerir que tales exigencias, en cuanto a la composición de los equipos de los servicios sociales de base, sean incorporadas al ordenamiento jurídico y que la regulación ofrezca un mayor grado de detalle y precisión. En este sentido, dicha regulación

habría de definir con mayor precisión las categorías profesionales exigibles y, además, podría ser conveniente que distinguiera entre el personal que presta atención directa a los destinatarios de los servicios y el que no lo hace. Asimismo, en el nivel superior poblacional que se estableciera (el Plan se refiere a zonas básicas de más de 30.000 habitantes), sería oportuno que las exigencias se fijasen atendiendo a los posibles tramos adicionales de población (ej.: un Diplomado/a en Trabajo Social por cada 5.000 habitantes adicionales).

b) Evolución del personal integrado en los servicios sociales de base.

A efectos de apreciar la evolución, en términos globales, del personal integrado en los servicios sociales de base, se ofrecen a continuación los datos correspondientes a las cuatro categorías profesionales referidas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales y que, son, con gran diferencia, las de mayor entidad cuantitativa: Trabajadores/as Sociales, Educadores/as Sociales, Administrativos/as, y Trabajadores/as Familiares. Ha de precisarse -aunque esto no es relevante a efectos de apreciar la evolución- que los datos no se expresan en

número de profesionales, sino en número de jornadas laborales, en el mismo sentido que el previsto en el Plan Estratégico (ejemplo: 4,5 Trabajadores/as Familiares significaría que la entidad cuenta con cuatro trabajadores de estas características a jornada completa y uno a media jornada, o con tres trabajadores a jornada completa y otros tres a media jornada, o con nueve trabajadores a media jornada, etcétera).

En el año 2007, los datos totales, facilitados por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, fueron los siguientes: 131,51 Trabajadores/as Sociales; 59,52 Educadores/as Sociales; 62,3 Administrativos/as; y 277,56 Trabajadores/as Familiares.

En el año 2008: 144,39 Trabajadores/as Sociales (incremento del 9,8% respecto al año anterior); 58,93 Educadores/ Sociales (decremento del 1% respecto a al año anterior); 54,8 Administrativos/as (decremento del 12%); y 200,55 Trabajadores/as Familiares (decremento del 27,7%).

En el año 2009: 153,23 Trabajadores/as Sociales (incremento del 6,1%); 61,82 Educadores/as Sociales (inre-

mento del 4,9%); 60,62 Administrativos/as (incremento del 10,6%); y 212,06 Trabajadores/as Familiares (incremento del 5,7%).

CATEGORÍAS PROFESIONALES	2007	2008	Increment. 2008/2007	2009	Increment. 2009/2008
Trabajadores/as Sociales	131,51	144,39	9,8%	153,23	6,1%
Administrativos	62,30	54,80	-12,0%	60,62	10,6%
Trabajadores/as Familiares	277,56	200,55	-27,7%	212,06	5,7%
Educadores/as Sociales	59,52	58,93	-1,0%	61,82	4,9%
Total	530,89	458,67	-13,6%	487,73	6,3%

En los datos globales incide de forma muy relevante, como es natural, la evolución del personal de la zona básica de Pamplona. Por ello, se exponen a continuación los datos de esta, de acuerdo con la información facilitada por su Ayuntamiento:

En el año 2007, el Servicio Social de Base de Pamplona (integrado por sus distintas unidades de barrio) contó con 175 profesionales. En lo que atañe a las principales categorías profesionales -entiéndase, en cuanto a su relevancia cuantitativa-, conforme a las categorías utilizadas por dicho Ayuntamiento, los datos son los siguientes: Titulado Grado Medio con Complemento

Trabajo Social (49); Oficial Administrativo Complemento (14); Técnico Superior Integración Social (13); Trabajador Familiar (40).

En el año 2008, contó con 209 profesionales (+19,4%). En lo que se refiere a las categorías mencionadas, los datos son: Titulado Grado Medio con Complemento Trabajo Social (49); Oficial Administrativo Complemento (12); Técnico Superior Integración Social (13); Trabajador Familiar (40).

En 2009, contó con 176 profesionales (-15,7%). En lo que se refiere a las categorías mencionadas, los datos son: Titulado Grado Medio con Complemento Trabajo Social (52); Oficial Administrativo Complemento (12); Técnico Superior Integración Social (13); Trabajador Familiar (5).

Finalmente, en 2010, contó con 189 profesionales (+7,3%). En lo que se refiere a las categorías mencionadas, los datos son: Titulado Grado Medio con Complemento Trabajo Social (52); Oficial Administrativo Complemento (12); Técnico Superior Integración Social (13); Trabajador Familiar (0).

CATEGORÍAS PROFESIONALES ZONA BÁSICA PAMPLONA	2007	2008	Increment. 2008/2007	2009	Increment. 2009/2008	2010	Increment. 2010/2009
Titulados Grado Medio con Complemento Trabajo Social	49,00	49,00	0,0%	52,00	6,1%	52,00	0,0%
Oficiales Administrativos Complemento	14,00	12,00	-14,3%	12,00	0,0%	12,00	0,0%
Técnicos Superiores Integración Social	13,00	13,00	0,0%	13,00	0,0%	13,00	0,0%
Educadores Sociales	40,00	40,00	0,0%	5,00	-87,5%	0,00	-100,0%
Otros profesionales	59,00	95,00	61,0%	94,00	-1,1%	112,00	19,1%
Total personal	175,00	209,00	19,4%	176,00	-15,8%	189,00	7,4%

c) Condiciones laborales. En especial, eventualidad en el empleo y trabajo a tiempo parcial.

96

A título introductorio, procede señalar que, en los convenios suscritos entre el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte y las entidades locales titulares de los servicios sociales de base para garantizar la financiación de estos, se introduce una serie de condiciones respecto al personal financiado. En este sentido, se expresa que corresponde a las entidades locales:

- Integrarlo en sus estructuras, ya que el citado personal estará vinculado jurídicamente al Servicio Social de Base, pudiendo tener con el mismo una

relación funcional o contractual según proceda y tomando como referencia, a efectos de este convenio, las retribuciones salariales marcadas por el acuerdo entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Asumiré, igualmente, la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones laborales, fiscales y de Seguridad Social que establezcan las disposiciones vigentes.

- Fijar los perfiles profesionales del Servicio Social de Base de acuerdo con la Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo, en consonancia con los perfiles profesionales indicados para cada programa.
- Sustituir a las Trabajadoras Familiares del Servicio de Atención a Domicilio, en caso de vacaciones o absentismo, desde el momento en que se produzca el hecho causante, garantizando de esta manera la continuidad de las atenciones prestadas a las personas usuarias del servicio.

- Que los y las profesionales administrativos asuman entre sus funciones los trámites correspondientes a aquellas prestaciones en las que no es necesario hacer una valoración social de la situación planteada.
- Que la actividad profesional del personal contemplado en el Convenio se dirija en exclusiva a los servicios objeto del mismo.

A continuación, se ofrecen los datos globales referidos a la fijeza o eventualidad en el empleo, en el conjunto de los servicios sociales de base de Navarra:

- En el año 2007, la cifra del personal contratado temporal fue de 266 (43,2%) y la del personal fijo o indefinido (sea la relación laboral o funcionarial) de 349 (56,8%).
- En el año 2008, la cifra del personal contratado temporal fue de 281 (44,5%) y la del personal fijo o indefinido de 350 (55,5 %).

- En el año 2009, la cifra del personal contratado temporal fue de 270 (41,73%) y la del personal fijo o indefinido de 377 (58,27%).

Tipo de personal	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal contratado temporal	266,00	43,3%	281,00	44,5%	270,00	41,7%
Personal fijo o indefinido	349,00	56,7%	350,00	55,5%	377,00	58,3%
Total	615,00	100,0%	631,00	100,0%	647,00	100,0%
<i>Incremento</i>				2,6%		2,5%

99

Por lo que se refiere a las principales categorías profesionales, los datos fueron los siguientes:

- Trabajador/a Social: en 2007, la cifra de trabajadores temporales fue de 62 (42,1%) y la de fijos o indefinidos de 85 (57,9%); en 2008, las cifras fueron de 71 (45,2%) y 86 (54,8%); en 2009, la relación fue de 69 (39,4%) a 106 (60,6%).

Trabajadores/as Sociales	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal contratado temporal	62,00	42,2%	71,00	45,2%	69,00	39,4%
Personal fijo o indefinido	85,00	57,8%	86,00	54,8%	106,00	60,6%
Total	147,00	100,0%	157,00	100,0%	175,00	100,0%
<i>Incremento</i>				6,8%		11,5%

- Educador/a Social: en 2007, la cifra de trabajadores temporales fue de 40 (61,5%) y la de fijos o indefinidos de 25 (38,5%); en 2008, las cifras fueron de 41 (62,1%) y 25 (37,9%); en 2009, la relación fue de 48 (67,6%) a 23 (32,4%).

Educadores/as Sociales	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal contratado temporal	40,00	61,5%	41,00	62,1%	48,00	67,6%
Personal fijo o indefinido	25,00	38,5%	25,00	37,9%	23,00	32,4%
Total	65,00	100,0%	66,00	100,0%	71,00	100,0%
<i>Incremento</i>				1,5%		7,6%

100

- Administrativo/a (se incluyen las categorías de oficial y auxiliar): en 2007, la cifra de trabajadores temporales fue de 25 (33,3%) y la de fijos o indefinidos de 50 (66,7%); en 2008, las cifras fueron de 24 (33,3%) y 48 (66,7%); en 2009, la relación fue de 25 (33,3%) a 50 (66,7%).

Administrativos (oficiales y auxiliares)	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal contratado temporal	25,00	33,3%	24,00	33,3%	25,00	33,3%
Personal fijo o indefinido	50,00	66,7%	48,00	66,7%	50,00	66,7%
Total	75,00	100,0%	72,00	100,0%	75,00	100,0%
<i>Incremento</i>				-4,0%		4,2%

- Trabajador/a Familiar: en 2007, la cifra de trabajadores temporales fue de 123 (43,6%) y la de fijos o indefinidos de 159 (56,4%); en 2008, las cifras fueron de 128 (44,1%) y 162 (55,9%); en 2009, la relación fue de 106 (38,5%) a 169 (61,5%).

Trabajadores/as Familiares	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal contratado temporal	123,00	43,6%	128,00	44,1%	106,00	38,5%
Personal fijo o indefinido	159,00	56,4%	162,00	55,9%	169,00	61,5%
Total	282,00	100,0%	290,00	100,0%	275,00	100,0%
<i>Incremento</i>				2,8%		-5,2%

En lo atinente al régimen de la jornada (tiempo completo o tiempo parcial), los datos de conjunto fueron los siguientes:

- En el año 2007, la cifra del personal con jornada a tiempo completo fue de 394 (63,9%) y la del personal con jornada a tiempo parcial de 222 (36,1%).
- En el año 2008, la cifra del personal con jornada a tiempo completo fue de 407 (63,3%) y la del personal con jornada a tiempo parcial de 235 (36,7%).

- En el año 2009, la cifra del personal con jornada a tiempo completo fue de 401 (62,3%) y la del personal con jornada a tiempo parcial de 242 (37,7%).

Tipo de personal	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal con jornada a tiempo completo	394,00	64,0%	407,00	63,4%	401,00	62,4%
Personal con jornada a tiempo parcial	222,00	36,0%	235,00	36,6%	242,00	37,6%
Total	616,00	100,0%	642,00	100,0%	643,00	100,0%
<i>Incremento</i>				4,2%		0,2%

102

Por lo que se refiere a las categorías profesionales de constante referencia, los datos fueron los siguientes:

- Trabajador/a Social: en 2007, la cifra de trabajadores con jornada a tiempo completo fue de 130 (87,8%) y la de trabajadores con jornada a tiempo parcial de 18 (12,2%); en 2008, las cifras fueron de 137 (85,6%) y 23 (14,4%); en 2009, la relación fue de 150 (85,2%) a 26 (14,8%).

Trabajadores/as Sociales	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal con jornada a tiempo completo	130,00	87,8%	137,00	85,6%	150,00	85,2%
Personal con jornada a tiempo parcial	18,00	12,2%	23,00	14,4%	26,00	14,8%
Total	148,00	100,0%	160,00	100,0%	176,00	100,0%
<i>Incremento</i>				8,1%		10,0%

- Educador/a Social: en 2007, la cifra de trabajadores con jornada a tiempo completo fue de 49 (75,3%) y la de trabajadores con jornada a tiempo parcial de 16 (24,7%); en 2008, las cifras fueron de 50 (75,7%) y 16 (24,3%); en 2009, la relación fue de 52 (73,2%) a 19 (26,8%).

Educadores/as Sociales	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal con jornada a tiempo completo	49,00	75,4%	50,00	75,8%	52,00	73,2%
Personal con jornada a tiempo parcial	16,00	24,6%	16,00	24,2%	19,00	26,8%
Total	65,00	100,0%	66,00	100,0%	71,00	100,0%
<i>Incremento</i>				1,5%		7,6%

- Administrativo/a (se incluyen las categorías de oficial y auxiliar): en 2007, la cifra de trabajadores con jornada a tiempo completo fue de 59 (78,6%) y la de trabajadores con jornada a tiempo parcial de 16 (21,4%); en 2008, las cifras fueron de 56 (73,6%) y 20 (26,4%); en 2009, la relación fue de 57 (77%) a 17 (23%).

Administrativos (oficiales y auxiliares)	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal con jornada a tiempo completo	59,00	78,7%	56,00	73,7%	57,00	77,0%
Personal con jornada a tiempo parcial	16,00	21,3%	20,00	26,3%	17,00	23,0%
Total	75,00	100,0%	76,00	100,0%	74,00	100,0%
<i>Incremento</i>				1,3%		-2,6%

- Trabajador/a Familiar: en 2007, la cifra de trabajadores con jornada a tiempo completo fue de 118 (41,8%) y la de trabajadores con jornada a tiempo parcial de 164 (58,2%); en 2008, las cifras fueron de 125 (42,8%) y 167 (57,2%); en 2009, la relación fue de 97 (35,8%) a 174 (64,2%).

Trabajadores/as Familiares	2007		2008		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Personal con jornada a tiempo completo	118,00	41,8%	125,00	42,8%	97,00	35,8%
Personal con jornada a tiempo parcial	164,00	58,2%	167,00	57,2%	174,00	64,2%
Total	282,00	100,0%	292,00	100,0%	271,00	100,0%
<i>Incremento</i>				3,5%		-7,2%

104

Las cifras anteriores muestran, en su conjunto, una tasa de eventualidad en el empleo que cabe calificar de elevada (40-45%, aproximadamente), con especial afección para la categoría profesional de Educadores/as Sociales (tasas superiores al 60%). Por otro lado, en relación con el colectivo de Trabajadores/as Familiares, incide en grado elevado la prestación del servicio en régimen de jornada parcial, con tasas que rondan el 60%.

Esta institución sugiere que, en lo posible, se reduzca la tasa de eventualidad en el empleo apreciada en el con-

junto de los servicios sociales de base y, asimismo, que se estudie la conveniencia de reducir la elevada tasa de contratación en régimen de jornada parcial apreciada en algunos colectivos y, especialmente, en el de trabajadores/as familiares.

d) Medidas de formación.

105

La inmensa mayoría de las entidades titulares de los servicios sociales de base viene a manifestar en sus informes que la formación del personal se realiza a demanda de este. De este modo, se canaliza autorizando la asistencia a jornadas, cursos, congresos y similares, organizados por diversas entidades (Instituto Navarro de Administración Pública, Federación Navarra de Municipios y Concejos, entidades que actúan en el ámbito de la protección social, etcétera). Estas acciones formativas responden, especialmente, a cuestiones relacionadas con el ejercicio de las funciones propias del puesto de trabajo desempeñado, sin perjuicio de que, en algunos casos, puedan responder a intereses o inquietudes personales de los empleados.

A modo de ejemplo, se citan en los distintos informes recibidos variados cursos a los que ha asistido su perso-

nal, con diverso objeto: intervención en situación de desprotección infantil; inserción laboral de la mujer inmigrante; riesgos y medidas preventivas para atención domiciliaria; formación y reciclaje en el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), base de datos utilizada para registrar las actuaciones de los servicios sociales; formación en herramientas informáticas y nuevas tecnologías de la información; prevención y manejo de situaciones de estrés; mediación intercultural; intervención con personas sin hogar; intervención con personas con problemas de adicción; gestión del conflicto; aprendizaje del euskera, etcétera.

Siendo adecuadas tales actuaciones, parece conveniente que, en lo posible, se intensifique la labor de formación del personal, impulsándola por parte de los servicios sociales de base, en aras a maximizar la calidad del servicio, ante una demanda que, como se verá posteriormente, crece en lo cuantitativo y se diversifica en lo cualitativo.

En este sentido, esta institución considera pertinente sugerir que los servicios sociales de base, además de facilitar el acceso a las acciones formativas demanda-

das por los empleados, impulsen su formación continua y, en lo posible, elaboren un plan de formación de sus profesionales, teniendo en cuenta los distintos perfiles y funciones a desempeñar.

Asimismo, parece conveniente que la labor formativa se extienda también a aquellos profesionales que, no perteneciendo a las plantillas de las entidades titulares de los servicios sociales de base, presten servicios de la competencia de estos y que puedan haber sido externalizados mediante fórmulas de gestión indirecta (trabajadores/as familiares que presten el servicio de atención domiciliaria y que pertenezcan a entidades privadas contratadas por la Administración titular del servicio social de base, por ejemplo).

e) Medidas para afrontar posibles situaciones de conflicto.

La posibilidad de que surjan conflictos, de mayor o menor intensidad, entre el personal que presta servicios en las Administraciones públicas y los ciudadanos destinatarios de los mismos es consustancial a las propias relaciones humanas, pero, en términos generales, cabe afirmar que dicha posibilidad se ve incrementada

en determinados ámbitos, como el de los servicios sociales, caracterizado por la frecuente concurrencia de situaciones de necesidad cualificadas en los usuarios del sistema y demandantes de prestaciones y servicios de este.

La percepción por parte de los servicios sociales de base de esta problemática, real o potencial, diverge de forma notable. En este sentido, algunas entidades la perciben improbable o de escasa importancia (*“la atención en este servicio es muy cercana, existe un alto nivel de conocimiento de las persona y su situación, por lo que prima la confianza, la referencia de la Trabajadora Social es firme y esto dificulta el conflicto”*), mientras que otras ofrecen una visión distinta en cuanto a la aparición de este tipo de situaciones (*“la coyuntura económica actual está haciendo que se vean incrementadas las situaciones de conflicto en nuestros servicios, motivadas por la tardanza en la concesión de prestaciones, la denegación de las mismas, y por un sin fin de motivos, que, en muchas ocasiones, exceden de nuestro ámbito competencial. La situación de vulnerabilidad social de nuestros usuarios hace que en muchas ocasiones sea difícil hacerles entender la causa que motiva*

tales decisiones y la tendencia es mostrar no siempre de forma asertiva a los profesionales que se encargan de la atención directa”) o al riesgo que se deriva de las mismas (“no existen medidas de este tipo, pero sí que serían necesarias. Nos encontramos con despachos sin ningún tipo de seguridad y sin ningún tipo de posibilidades de escape y varias localidades en locales totalmente aislados y en soledad absoluta. En varias ocasiones hemos tenido situaciones de cierto grado de peligrosidad y riesgo”).

Ante esta problemática, real o potencial, en la mayoría de los informes recibidos se expresa que no existen protocolos de actuación o medidas preestablecidas, lo cual viene a confiar la gestión y solución del conflicto, exclusivamente, al criterio del trabajador implicado. Son excepción, por el contrario, los servicios sociales de base que cuentan con tales medidas o protocolos, aunque ha de señalarse que, como parece lógico, los mismos sí se aprecian en las zonas básicas de mayor entidad poblacional (así, en Pamplona y Tudela).

A tenor de la información proporcionada por los servicios sociales de base, no se aprecia, en términos

generales, un grado de conflictividad que pueda calificarse de elevado, y, posiblemente, el buen criterio del profesional implicado sea suficiente para resolver las situaciones de tensión o conflicto que acaezcan. No obstante, parece conveniente que, aunque pueda variar la intensidad y el alcance en función de las características propias de cada zona básica, las entidades titulares de los servicios sociales de base adopten algunas medidas tendentes a la prevención y solución de situaciones conflictivas entre los trabajadores y los usuarios. En este sentido, se sugieren las siguientes: elaboración de pautas o protocolos de actuación ante incidentes o situaciones conflictivas; formación del personal de atención directa en técnicas de solución y gestión del conflicto; configuración y disposición de los despachos en que se preste el servicio de forma que dificulte el conflicto, a través de su accesibilidad; apoyo por personal que ejerza funciones de policía o seguridad en la entidad local; colocación de dispositivos de aviso o de emergencia (timbres) en mesas o despachos; y facilitar, en lo posible, el cambio de profesional de referencia, en los supuestos en que la relación de confianza pueda haberse visto deteriorada.

5. LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE.

a) La intensidad de la utilización de los servicios sociales de base.

A título preliminar, procede afirmar que durante los últimos años, por diversas causas -entre las que destacan la creación del sistema de dependencia, las novedades introducidas en la configuración e impulso del sistema de servicios sociales en general, y las asociadas a la crisis económica que padece la sociedad-, el grado de utilización de los servicios sociales de base ha crecido de forma notable.

Esta realidad se pone de manifiesto en la inmensa mayoría de los informes elaborados por las entidades titulares de dichos servicios, tanto por los datos aportados, como por las afirmaciones que se realizan (*“hemos constatado un incremento de la demanda de atención del servicio social de base coincidiendo con la situación social y económica global, siendo la tendencia el mantenimiento de esta evolución, incluso al alza”*; *“se observa una tendencia de aumento de la demanda, tanto del número de prestaciones solicitadas, como del número de usuarios potenciales de*

nuestros servicios”; “el volumen de trabajo ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años: en el año 2007 se realizaron un total de 887 intervenciones, para pasar a 1.339 intervenciones en el año 2010, un 51% más”).

Al efecto de obtener una visión de conjunto, global, de la utilización de los servicios sociales de base y de su evolución, se exponen a continuación algunos datos aportados por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, extraídos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), utilizando los siguientes indicadores: número de expedientes, número de personas usuarias atendidas y número de intervenciones realizadas.

Con carácter preliminar, procede aclarar el significado de los indicadores utilizados:

- Concepto de *“expediente”*: engloba a la unidad familiar de convivencia y a todas las intervenciones realizadas con sus miembros.
- Concepto de *“personas usuarias atendidas”*: son las personas que han requerido una o varias inter-

venciones por parte de los profesionales y las profesionales de los servicios sociales de base.

- Concepto de “*intervención*”: la actuación profesional consistente en un conjunto de acciones planificadas que se desarrollan a través de un proceso de interacciones entre la persona usuaria y el profesional o la profesional, al objeto de prevenir o resolver situaciones o necesidades que la persona en un momento determinado no puede afrontar por sí misma.

Ha de advertirse que, tanto del informe emitido por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, como de los aportados por los servicios sociales de base, se desprende que la obtención de los datos, extraídos del SIUSS cuenta con limitaciones y no garantiza la correspondencia con la realidad al 100%, pues depende del grado de cumplimentación por parte de los servicios, que puede variar entre unos y otros o, incluso, de unos años a otros. No obstante tales limitaciones, cabe admitir que los indicadores son aptos para ofrecer la visión de conjunto que se persigue en este informe, así como de la evolución habida en la demanda de atención por parte de los servicios sociales de base.

Hechas las anteriores precisiones, los datos correspondientes a los citados indicadores, en los años 2007, 2008, 2009 y 2010, son los siguientes:

- Número de expedientes: 27.691 en 2007, 27.840 en 2008, 32.487 en 2009 y 35.975 en 2010. Ello supone un incremento del 29,9% en el conjunto del periodo analizado.
- Número de personas usuarias atendidas: 39.705 en 2007, 39.069 en 2008, 46.364 en 2009 y 54.381 en 2010. Ello supone un incremento del 36,9% en el conjunto del periodo analizado.
- Número de intervenciones realizadas: 46.809 en 2007, 41.501 en 2008, 49.721 en 2009 y 61.051 en 2010. Ello supone un incremento del 30,4% en el conjunto del periodo analizado.

Indicadores	2007	2008	2009	2010	Increment. 2007/2010
Nº expedientes	27.691	27.840	32.487	35.975	29,9%
Nº personas usuarias atendidas	39.705	39.069	46.364	54.381	37,0%
Nº intervenciones realizadas	46.849	41.501	49.721	61.051	30,3%

En definitiva, los datos evidencian un fuerte incremento de la demanda de atención por parte de los servicios sociales de base, en línea con lo expresado en los informes emitido por estos, que especialmente se da en los dos últimos años, periodo en el que con mayor virulencia se han manifestado los efectos de la crisis económica.

La evolución en las diversas zonas básicas, nuevamente, es heterogénea, tal y como ponen de manifiesto, los datos ofrecidos por los servicios sociales de base, pero la tendencia en la inmensa mayoría de estos es la apuntada, apreciándose un fuerte incremento de la demanda. En este sentido, a modo de ejemplo, cabe señalar que, en la zona básica de Pamplona, el número de usuarios fue de 8.379 (2007), 12.311 (2008), 15.197 (2009) y 11.290 (primer semestre de 2010). En los mismos periodos, el número de intervenciones fue de 9.344, 14.313, 18.282 y 11.839.

Zona Básica de Pamplona	2.007	2.008	2.009	2010 Semestre 1º
Nº personas usuarias atendidas	8.379	12.311	15.197	11.290
Nº intervenciones realizadas	9.344	14.313	18.282	11.839

El incremento generalizado de la demanda en el sistema de atención primaria debería ir acompañado de una evolución paralela y razonablemente proporcional en la dotación de recursos financieros, materiales y personales, pues, de otro modo, existe un riesgo de sobrecarga y saturación en los servicios sociales de base, con merma para la atención a los usuarios y la calidad del sistema. En este sentido, en algunos de los informes recibidos se viene a expresar este desajuste, con términos más o menos elocuentes: *“el volumen de trabajo se ha incrementado considerablemente”*; *“el personal que está atendiendo el servicio social de base no se ha visto incrementado ante este aumento de demanda, por lo que se ha incrementado el tiempo de espera”*.

Esta institución, sin dejar de manifestar que, en términos generales, se han producido incrementos apreciables en las dotaciones presupuestarias y de personal de los servicios sociales de base, considera que estos pueden resultar insuficientes para atender adecuadamente el aumento experimentado en la demanda del sistema de atención primaria, muy notable. Por ello, sugiere tanto a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como a las entidades locales, que adopten las

medidas pertinentes para adecuar la evolución de los recursos a la demanda de servicios del sistema.

En esta labor de adecuación de los recursos a la demanda, como ya se ha apuntado anteriormente al abordar el apartado relativa a la financiación, debería tomarse en consideración la evolución del sistema de servicios sociales en su conjunto, acompasando las dotaciones en el ámbito de la atención primaria y las de la atención especializada, habida cuenta de la interrelación de uno y otro ámbito de actuación.

b) Evolución en el perfil de los usuarios.

La inmensa mayoría los servicios sociales de base consultados afirma haber apreciado cambios significativos en el perfil de los ciudadanos que acuden a ellos.

El elemento novedoso al que más se alude -y que probablemente mayor incidencia tiene en el incremento de la demanda experimentada en los servicios sociales de base- es el de la atención, junto a los colectivos “tradicionales” destinatarios del sistema (personas mayores, personas con discapacidad, personas en situación

de exclusión social), a personas afectadas por problemas económicos sobrevenidos y, especialmente, por la pérdida del empleo y finalización de las prestaciones derivadas de este. Se trata este último de un colectivo que, por utilizar una terminología al uso, se encuentra en una situación de exclusión no estructural, sino coyuntural, demandando fundamentalmente prestaciones económicas y, en especial, la de renta básica, destinada a cubrir las necesidades más perentorias de los hogares.

En este sentido, por ejemplo, se señala en uno de los informes emitidos por los servicios sociales de base que “existe un mayor volumen de trabajo” y que “de un tiempo a esta parte cada vez más atendemos a nuevos perfiles de personas que necesitan atención social a raíz de la precariedad laboral, la falta de trabajo y de haber agotado las prestaciones contributivas, sector que se une al de los colectivos que tradicionalmente venía siendo atendido”.

Es gráfica, en este aspecto, la descripción que se realiza en otro de los informes, en el que se expresa: “asimismo, desde el servicio social de base se ha constata-

do el cambio en la tipología de usuarios que se venían atendiendo hasta la actualidad, es decir, ha aparecido un nuevo perfil de usuario que, al margen de su procedencia geográfica y su cualificación profesional, presenta fundamentalmente una necesidad económica precaria común; coincide además con haber agotado el derecho de prestaciones del INEM y con dificultades de acceder a un mercado laboral con muy escasa oferta. Es decir, nos encontramos con población normalizada (ya no tan desestructurada), que previamente había adquirido compromisos económicos básicos de la vida diaria a los que ahora no puede hacer frente (vivienda, etcétera) por haber perdido su empleo. Esto ha afectado inicialmente, y sobre todo, a personas inmigrantes regularizadas, jóvenes, mujeres, etcétera, previendo que, a corto plazo, si el mercado laboral no se recupera, nos encontremos con un aumento mayor de demandas”.

Este aspecto, con unos u otros términos, se pone de manifiesto en casi todos los informes emitidos por los servicios sociales, pudiendo afirmarse que se trata de un denominador común el del “ensanchamiento” del sector de población que acude a los servicios sociales

de base, pues, a la utilización de tales servicios por los colectivos tradicionales con problemáticas más específicas, se añaden personas que previamente no hacían uso de ellos, afectadas por la precariedad económica y, especialmente, la pérdida del empleo y de las prestaciones derivadas del mismo. Cabe concluir que este es el factor que, en mayor medida, explica el notable incremento en la demanda de atención por parte de los servicios sociales de base.

Junto a este colectivo, también se alude reiteradamente al incremento de atención a personas mayores y a personas en situación de dependencia. No obstante, este aspecto no parece suponer tanto un cambio en el perfil de los usuarios, cuanto un incremento de la demanda de prestaciones por parte de colectivos tradicionales, que parece obedecer a dos factores esenciales: el envejecimiento de la población, por un lado, y la implantación y desarrollo del denominado sistema de dependencia que deriva de la Ley 39/2006, 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, por otro.

Al margen de los dos elementos citados, que son los más aludidos, los servicios sociales de base señalan otros aspectos que merecen ser destacados y que también se reiteran, si bien en relación con estos no se aprecia la coincidencia reseñada en relación con los anteriores: el del mayor número de personas inmigrantes y el del mayor número de casos de menores en situación de riesgo o desprotección.

Especial alerta debe despertar la referencia al incremento de casos de menores en situaciones de riesgo o desprotección, al que se alude en varios de los informes recibidos, pues puede considerarse reveladora de la existencia de una problemática, a veces difícilmente visible, sobre la que convendría intensificar los esfuerzos de prevención, detección y reacción, por parte de las Administraciones públicas competentes. Se trata de una problemática sobre la que los servicios sociales de base, con los medios y apoyos adecuados, deberían intensificar sus esfuerzos, si bien ha de reconocerse que tal función no es exclusiva de los mismos, sino compartida con otros ámbitos administrativos (servicios sociales especializados, ámbitos educativo, sanitario, etcétera).

c) La detección de las situaciones de necesidad o de la demanda potencial.

La Ley Foral de Servicios Sociales encomienda a los servicios sociales de base, entre otras, la función de detectar, analizar y diagnosticar las situaciones de necesidad en su ámbito territorial, informando a los servicios competentes y proponiendo respuestas [artículo 30, apartado a)]. Esta función se suma a la de atender a las personas que presenten demandas ante los servicios sociales de base [artículo 30, apartado b)]. Si bien una y otra cabe considerarlas relacionadas, la primera se orienta a que la Administración actúe de oficio para detectar posibles problemáticas o situaciones de necesidad merecedoras de atención pública. La segunda, por el contrario, cabe considerarla reactiva, pues consiste en dar respuesta a los ciudadanos que hacen utilización del servicio y requieren prestaciones del sistema.

En relación con la primera de las funciones señaladas, esta institución consultó acerca de los medios arbitrados para su ejercicio, esto es, de los mecanismos de detección de la demanda o de las necesidades por parte de los propios servicios sociales de base.

A este respecto, en las respuestas remitidas, cabe distinguir tres bloques:

a) Una parte de los servicios sociales de base manifiesta que no existen medidas específicas para ejercer esta función de detección, viniendo a expresar que se limitan a atender las demandas de los usuarios (*“el servicio no tiene estructurado un mecanismo concreto para captar la demanda ciudadana o las necesidades concretas de la población. La estructura del propio servicio, su tamaño y tipología, y la precariedad en la que se encuentra en este momento, nos impiden articular o programar unos mecanismos básicos de reflexión de la evolución social, las necesidades crecientes, el cambio de las problemáticas más clásicas, etcétera. Es evidente que la práctica profesional cotidiana y la demanda continuada de la población, nos plantea una necesidad de reflexión y respuesta, que se asume con la precariedad que la situación nos obliga”*).

b) Otros servicios sociales base expresan que esta función se canaliza a través del propio contacto con los usuarios que acuden al servicio o de la

comunicación con otras instancias administrativas (centros sanitarios y escolares, fundamentalmente). Esta comunicación, por regla general, se desarrolla por cauces informales y no preestablecidos, si bien en algunas zonas básicas las reuniones, según se manifiesta, se celebran con periodicidad.

- c) En algún caso, esporádico, se expresa que se han realizado o encargado algunos estudios, para determinar áreas de intervención y programar actuaciones.

En términos generales, cabe concluir que esta función atribuida por el legislador, de detección, análisis y diagnóstico de las situaciones de necesidad existentes en el ámbito territorial, se ejerce de forma precaria y limitada. Tal conclusión parece, por otro lado, lógica en un contexto en que la presión de la demanda sobre los servicios sociales de base se ha visto notablemente incrementada.

Esta institución considera que, en la medida de lo posible, deberían articularse medidas para reforzar el ejer-

cicio de esta función, al objeto que los servicios sociales de base puedan, desde el conocimiento de las situaciones de necesidad reales o potenciales que han de atender, programar adecuadamente sus actuaciones y recursos. En especial, se sugiere que se prioricen las actuaciones en aquellos ámbitos en que la intervención a demanda de los ciudadanos resulta más dificultosa, como es el caso de las situaciones de riesgo o desprotección infantil, coordinando las actuaciones con otras instancias (escolares, sanitarias, etcétera).

d) Divulgación de las actividades del servicio social de base.

La utilización de los servicios sociales de base depende, entre otros factores, del grado de conocimiento que de los mismos tengan los ciudadanos y de las funciones que desempeñan. Por ello, se consideró pertinente cuestionar a los servicios sociales de base acerca de las acciones de divulgación de sus actividades.

A este respecto, la actividad de divulgación vuelve a ser heterogénea en los servicios sociales de base, pudiendo distinguirse:

- Hay servicios sociales de base que manifiestan no realizar ninguna acción divulgativa de sus actividades, afirmando algunos de ellos que su conocimiento entre la población es generalizado.
- Otros servicios sociales de base expresan que desarrollan acciones divulgativas puntuales, acerca de determinados programas o actividades.
- Algunos servicios sociales de base manifiestan una mayor continuidad en el ejercicio de la labor de divulgación de sus actividades, ofreciendo información a través de la correspondiente página web, elaborando folletos o dípticos para ponerlos a disposición de los ciudadanos por cauces diversos, insertando anuncios en los medios de comunicación sobre servicios o acciones determinadas, u organizando talleres sobre algunos aspectos.

Esta institución, aunque es consciente de la diversidad de realidades en las distintas zonas básicas, aconseja que, en lo posible, se generalice e intensifique la labor de divulgación de los servicios sociales de base y de sus actividades, aspecto este que contribuye al ejercicio de la función de

detección de las situaciones de necesidad existentes en el correspondiente ámbito territorial. Se trataría con ella de procurar, por un lado, el conocimiento generalizado por los ciudadanos de la existencia de los servicios sociales de base, como punto de referencia al que acudir en caso de situaciones de necesidad, y, por otro lado, de que se conozcan, siquiera de forma aproximada, las actividades desarrolladas o servicios prestados desde los mismos.

Para el ejercicio de tal labor divulgativa podrían, aparte de la realización de acciones por los servicios sociales de base, coordinarse actuaciones con otras instancias o entidades (educativa, sanitaria, entidades de iniciativa social, etcétera).

6. LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS EN LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE.

a) Programas de implantación obligatoria.

Como ya se ha reseñado, la Ley Foral de Servicios Sociales dispone que las actuaciones de los servicios sociales de base se articularán, al menos, a través de cuatro programas:

- El Programa de Acogida y Orientación Social;
- el Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia;
- el Programa de Incorporación Social en Atención Primaria, y
- el Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria.

Estos cuatro programas son de implantación obligatoria en toda la Comunidad Foral de Navarra, si bien el legislador expresa que dicha implantación será progresiva y condicionada por los ratios de población y circunstancias de la situación social de cada zona básica. En relación con este principio de progresividad, se dispone que, de no ser viable la implantación de algunos programas, se garantizará su oferta desde el nivel del área a la que pertenezca la zona básica o de otras áreas, a través de los centros de servicios sociales.

Además, se contempla la posibilidad de que las entidades locales titulares de servicios sociales de base implanten otros programas o actuaciones en su ámbito territorial, complementarios de los obligatorios.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de estos programas obligatorios, dos de ellos, -el de Acogida y Orientación Social y el de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia- se encuentran implantados desde el año de entrada en vigor de la Ley Foral de Servicios Sociales (2007), en todos los servicios sociales de base de Navarra.

Respecto a los dos programas de implantación obligatoria restantes, la situación es la siguiente:

- El Programa de Infancia y Atención Primaria tiene un grado de implantación del 87,7%, existiendo en 39 de los 45 servicios sociales de base. De entre los 39 servicios sociales que cuentan con este programa, en ocho la implantación se produjo con posterioridad a la aprobación de la Ley Foral de Servicios Sociales.

- El Programa de Incorporación Social en Atención Primaria tiene un grado de implantación del 60%, existiendo en 27 de los servicios sociales de base. De entre estos 27, en 15 servicios sociales de base la implantación se produjo con posterioridad a la aprobación de la citada Ley Foral.

En conclusión cabe afirmar que, en términos generales, el grado de implantación de los cuatro programas de carácter obligatorio es elevado y, además, que dicha implantación ha sido impulsada adecuadamente en los años subsiguientes al de la aprobación de la Ley Foral de Servicios Sociales.

Sin dejar de reconocer lo anterior, esta institución constata, por un lado, que la escasa implantación de los centros de servicios sociales previstos por el legislador, cuya función esencial consiste en apoyar y completar el nivel de intervención en la zona básica y cuyo ámbito territorial de referencia lo constituye el área de servicios sociales, puede dificultar la recepción cercana de algunas prestaciones por parte de los ciudadanos.

Asimismo, y en relación con lo anterior, ha de resaltarse que varios servicios sociales de base - y de distintas áreas

de servicios sociales- hacen referencia a la falta de implantación en su ámbito de Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia (EAIA), lo cual dificulta el desarrollo de actuaciones específicas en el marco del Programa de Infancia y Atención Primaria, a pesar de su implantación.

En consecuencia, esta institución sugiere, por un lado, que se continúe el proceso de implantación de los cuatro programas obligatorios previstos en la Ley Foral de Servicios Sociales, atendiendo al principio de progresividad que rige esta implantación y a las características específicas de las distintas zonas básicas. Por otro lado, se sugiere que se avance en la implantación de los centros de servicios sociales, así como de equipos que puedan completar el nivel de intervención de los servicios sociales de base y, específicamente, de los EAIA.

b) Programas complementarios.

Al margen de los programas de implantación obligatoria, se contempla la posibilidad de que las entidades locales titulares de servicios sociales de base implanten otros programas o actuaciones en su ámbito territorial, complementarios de los anteriores.

Por lo que se refiere a la implantación de programas complementarios, la situación diverge notablemente en unas y otras zonas básicas. Esta divergencia, no obstante, parece consustancial a la concepción legal de estos programas, previstos para completar el nivel de intervención que se deriva de los programas obligatorios, en función de las necesidades y características de las correspondientes zonas básicas.

De entre los 29 servicios sociales de base que han aportado información a esta institución, 15 de ellos manifiestan expresamente haber implantado este tipo de programas complementarios. Debe matizarse, no obstante, que, del cotejo de los informes emitidos por los servicios sociales de base, se aprecian diferencias en cuanto a la calificación o clasificación de algunos servicios o prestaciones, lo cual hace que el dato no sea determinante en cuanto a estimar el nivel de atención prestada a los ciudadanos. Así, por ejemplo, algunos servicios sociales de base consideran el servicio de atención a domicilio municipal encuadrado en el Programa de Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, de carácter obligatorio, y, por el contrario, otros le otorgan la calificación de programa comple-

mentario. Y lo propio sucede con los proyectos de empleo social protegido, pues hay servicios sociales de base que le otorgan el carácter de complementario y otros lo engloban en el Programa de Incorporación Social en Atención Primaria.

Entre los programas complementarios, implantados pueden destacarse los siguientes:

133

- Programas de servicios de respiro, complementarios a los servicios de atención a domicilio y orientados a apoyar a los cuidadores.
- Programas de empleo social protegido, concebido para fomentar la contratación laboral temporal de personas en situación de exclusión social, en proyectos promovidos por entidades locales o de iniciativa social sin ánimo de lucro, en orden a facilitar la adquisición de habilidades que permitan la inserción laboral.
- Programas de acción para la acogida, integración y mejora de la calidad de vida de la población inmigrante en Navarra.

- Programas de prevención de drogodependencias.
- Programas de prevención comunitaria.
- Programas de alojamiento alternativo, dirigido a personas transeúntes y “sin techo”.
- Programas de comedores sociales.
- Programas de cooperación al desarrollo.
- Programas de atención integral a la mujer.

Asimismo, algunas entidades locales (fundamentalmente, las correspondientes a zonas básicas de mayor entidad poblacional), cuentan con un sistema de ayudas económicas propias, entre las que cabe señalar: prestaciones económicas para situaciones de emergencia; ayudas de conciliación a familias con menores, incluidas las de alimentación en centros escolares; subvenciones para el pago de alquileres; prestaciones para mayores de 65 años para el acceso a determinadas actividades de ocio; ayudas a familias numerosas, etcétera.

A la vista de ello, esta institución anima a las entidades locales a continuar, en la medida de sus posibilidades y de acuerdo con las necesidades específicas de la población atendida, en la implantación y desarrollo de estos programas complementarios.

Asimismo, insiste a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en la necesidad de determinar reglamentariamente las prestaciones que formen parte de los programas de carácter obligatorio, tanto por lo ya señalado en relación con la financiación de estos, como por cuanto ello contribuirá a dotar de mayor homogeneidad y coordinación al sistema en la concepción y configuración de los programas complementarios.

7. LA ATENCIÓN A LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE.

a) El horario de atención a los ciudadanos.

Los servicios sociales de base que han remitido información a esta institución atienden a los usuarios conforme al calendario laboral correspondiente y en horario de mañana. Las horas concretas de atención al

público varían en los distintos servicios sociales de base, aunque la pauta generalizada es que la atención comience entre las 8:00 y las 9:00 horas, y finalice entre las 14:00 y las 15:00 horas (de 8:00 a 15:00 horas, de 8:30 a 14:30 horas, de 9:00 a 15:00 horas, etcétera).

La inmensa mayoría de los servicios sociales de base establece el horario de atención sin distinción por razón de las características del programa o prestación al que se pretende acceder; en algún caso, excepcional, sí se establece esta distinción.

136

A modo de ejemplo, en el caso del servicio social de base de Pamplona, la atención al público se configura del siguiente modo:

- Los centros dependientes del Área de Bienestar Social y Deporte permanecen abiertos al público, con carácter general, de 8:30 a 14:30 horas.
- En las unidades de barrio, el horario de atención a los usuarios es de 9:00 a 14:00 horas.

- La atención telefónica se realiza durante toda la jornada laboral, de 8:00 a 15:00 horas.

En términos generales, cabe afirmar que el horario de atención al público, aun siendo razonable en su extensión, parece diseñado no tanto en función de las necesidades de los usuarios, cuanto de las condiciones laborales de los empleados. El hecho de que se atienda únicamente en horario de mañana es significativo a este respecto.

137

Esta institución sugiere que se traten de compatibilizar ambas vertientes, la laboral y la de las necesidades de los usuarios, de tal modo que, atendiendo a las características y medios de cada servicio social de base, se estudie y valore la posibilidad de extender y flexibilizar el horario de atención al ciudadano, introduciendo, aun cuando sea con menor intensidad, la posibilidad de recibir el servicio por la tarde (ej.: tres tardes, a razón de dos horas diarias). Así puede convenir a ciudadanos que cuenten con dificultades para acudir al servicio social de base en horario de mañana, por causa de sus ocupaciones laborales o de otra índole, sean los destinatarios de los servicios o sus allegados (piénsese, por ejemplo, en el caso de los familiares de personas en

situación de dependencia que han de acudir a los servicios sociales de base para realizar trámites).

b) Plazos de espera para la primera cita y de tramitación de expedientes por parte del servicio social de base.

En el cuestionario que se remitió a los servicios sociales de base, se preguntaba, en relación con el periodo analizado (2007-2010), acerca del plazo de espera para la primera entrevista, por un lado, y del plazo medio de tramitación de los expedientes (desde que el mismo se inicia en el servicio social de base hasta que finaliza su tramitación, bien por su resolución, bien por derivación del asunto al Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o a quien corresponda su tramitación).

Con carácter preliminar, ha de señalarse que la mayor parte de los servicios sociales de base no cuenta con indicadores calculados a este respecto, por lo que ofrece datos aproximados. No obstante la anterior limitación, a partir del análisis de la información proporcionada, se aprecian las siguientes tendencias de carácter general:

a) Los servicios sociales de base de menor entidad poblacional ofrecen una atención más rápida: algunos señalan que atienden en el mismo día o al siguiente, y el plazo de una semana es el más reiterado. Por otro lado, pueden tramitar los expedientes con mayor agilidad (aluden, con carácter generalizado, a un plazo de una o, a lo sumo, dos semanas).

Las anteriores conclusiones quedan corroboradas si se contrasta tal información con la ofrecida por las dos zonas básicas de mayor entidad poblacional, esto es, Pamplona y Tudela.

Así, según informa el Ayuntamiento de Pamplona - que instauró el sistema de cita previa a partir de 1 de marzo de 2008-, los plazos medios de espera fueron de 17 días (2008 y 2009) y 23 días (primer semestre de 2010). Por su parte, por lo que a los plazos medios de tramitación de expedientes se refiere, los mismos fueron de 182 días (2007), 111 días (2008), 104 días (2009) y 55 días (primer semestre de 2010).

Zona Básica de Pamplona	2007	2008	2009	2010 Semestre 1º
Plazos medios de espera	No consta	17	17	23
Plazos medios de tramitación	182	111	104	55

Por su parte, el Ayuntamiento de Tudela refiere, durante todo el periodo, un plazo de 15-30 días para la primera entrevista, que, en fechas concretas (tales como periodos vacacionales, periodos de convocatorias de ayudas, etcétera), puede alcanzar los 45 días. Por lo que a la tramitación de expedientes en el servicio social de base atañe, cifra en un mes, para todo el periodo, el plazo de la misma.

- b) El plazo de espera para recibir la atención se ha incrementado. Así se desprende, aparte de lo consignado por el Ayuntamiento de Pamplona, cuyos datos han sido expuestos, de lo expresado en varios de los informes recibidos (*“hasta 2009 eran 15 días, en 2010 son tres semanas”; “se ha incrementado el tiempo de espera del usuario...en estos momentos el plazo para obtener la primera cita está siendo aproximadamente de tres semanas”; “el plazo medio de espera para la primera entrevista es de una semana. Este plazo ha permanecido más o menos invariable desde el ejercicio de 2008. Anteriormente era algo menor: cinco días. En estos dos años y medio, han existido periodos con puntas de demanda en que el plazo medio de espera ha estado en 15 días, aunque*

esa situación ha sido extraordinaria y superada por el tiempo”; “actualmente, con el aumento de volumen de trabajo y la reducción de personal, el tiempo de espera para una primera atención se encuentra en una media de dos o tres semanas. En periodos vacacionales, al no existir sustitución, el tiempo de espera se alarga más”).

La información recabada lleva a concluir, por un lado, que no existen en los servicios sociales de base, en términos generales, indicadores precisos acerca de los tiempos de espera por parte de los ciudadanos y de duración de la tramitación de los expedientes, siendo este un aspecto que convendría corregir.

Y, por otro que, el incremento de la presión de la demanda sobre los servicios sociales de base -aspecto al que ya se ha hecho alusión en el apartado 4.a), ha derivado al mismo tiempo en un aumento correlativo de las esperas, con la consiguiente merma en la calidad del servicio. En consecuencia, se sugiere que se adopten medidas para reconducir esta disfunción, procurando reducir los tiempos de espera por parte de los ciudadanos.

c) Criterios de urgencia o preferencia.

Entre los servicios sociales de base que han remitido información, la mayor parte manifiesta que no existen criterios preestablecidos para determinar la urgencia o preferencia en la atención a los usuarios, expresándose en algunos casos que ello se entiende sin perjuicio de que los profesionales de referencia, conocidas las circunstancias del caso, así lo decidan.

Por el contrario, en otros servicios sociales de base, los menos, sí existen tales criterios, viniéndose en casi todo los casos a aludirse a dos tipos de situaciones: las de violencia de género y las de violencia o desprotección de menores de edad.

En la zona básica de Pamplona -en la que este aspecto, según apreciamos, se encuentra más sometido a criterios estandarizados-, se encuadran en el concepto de “urgencia”, a efectos de que la atención se realice sin cita previa, las siguientes situaciones:

- Situaciones de agresiones y malos tratos.

- Abandonos de personas sin apoyos sociales o familiares y, en especial, de menores o de personas con dificultades de autovalimiento.
- Problemas de alojamiento o vivienda (desahucios, transeúntes).
- Situaciones de desprotección social relacionadas con problema de salud (altas hospitalarias de personas sin apoyo familiar o social y carentes de recursos, caídas en el domicilio de personas que viven solas y sin apoyo familiar, mayores desorientados, desequilibrios de personas con enfermedad mental que requieran rápida intervención).
- Desprotección derivada de emergencias (incendios, explosiones) o afectados por un daño colectivo grave.

Esta institución entiende que la realidad de las diferentes zonas básicas en cuanto a las posibilidades de atención diverge y de ahí que, en el aspecto aquí analizado, diversas soluciones sean admisibles. Asimismo, es consciente de que estandarizar o predeterminar plena-

mente las situaciones de urgencia o excepcionalidad es tarea imposible ante una casuística que puede resultar imprevisible.

No obstante, sin perjuicio de que exista un margen de apreciación por parte de los profesionales que conozcan las situaciones y las concretas vicisitudes y circunstancias, a efectos de valorar la urgencia o excepcionalidad del caso, sí parece aconsejable que se establezcan algunos criterios a este respecto, en particular en cuestiones especialmente sensibles y que requieren intervenciones inmediatas, tales como las de violencia de género y las de desprotección, por causas diversas, de menores de edad. En consecuencia, aconsejamos que, atendiendo a las circunstancias de cada zona básica, y sin perjuicio del mencionado margen de apreciación, siempre necesario en el aspecto analizado, se establezcan determinados criterios de intervención preferente y urgente, con especial atención a los ámbitos señalados.

8. RECURSOS MATERIALES Y GESTIÓN DE EXPEDIENTES.

a) Recursos materiales.

Al objeto de conocer si la atención a los usuarios se produce en condiciones adecuadas, se solicitó a los servicios sociales de base una descripción de sus instalaciones y dependencias, con especial atención a aspectos tales como la suficiencia de los espacios habilitados, la garantía de accesibilidad o la posible existencia de barreras arquitectónicas, y la disponibilidad de medios para procurar una atención que garantice la privacidad o intimidad.

145

En términos generales, cabe afirmar que los servicios sociales de Navarra cuentan con espacios suficientes para desarrollar su función. No faltan, sin embargo, algunos casos en que esta afirmación general encuentra su excepción (*“el servicio social de base se encuentra en un piso situado lejos del centro del pueblo y con importantes barreras arquitectónicas.... En uno de los despachos se ha habilitado un pequeño almacén detrás de una cortina. Se trata de un espacio pequeño, inadecuado e insuficiente”*; *“el servicio social de base se*

encuentra en el segundo piso de la Casa de Cultura. No existe una entrada específica para el servicio... La sala de espera es el pasillo de la Casa de Cultura. No existe una sala de reuniones, ni un archivo para los expedientes, ni un almacén para los materiales que se utilizan”).

Causa preocupación, no obstante, el hecho de que buena parte de los servicios sociales de base (once de los que han remitido información a esta institución así lo expresan) padece problemas de accesibilidad, por la existencia, en mayor o menor grado, de barreras arquitectónicas. En algunos casos los problemas se ciñen a los aseos, pero en otros se manifiesta la existencia de barreras que se califican de importantes. La accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas es exigible a cualesquiera dependencias públicas, pero, si cabe, por obvias razones vinculadas a las características de los usuarios, se hacen especialmente necesarias en ámbitos como el de los servicios sociales de base.

Mejor es la situación en cuanto a la garantía de la confidencialidad o intimidad de los usuarios, pues, en términos generales, la atención a los usuarios se realiza en despachos individuales y con la aconsejable reserva.

Tampoco faltan, no obstante, casos en que esta garantía no es la adecuada (*“la privacidad de las conversaciones, tanto en entrevistas, como en conversaciones telefónicas, no está garantizada”; “en consecuencia con todo lo descrito, no hay confidencialidad para atender a las personas usuarias”; “los usuarios de servicios sociales comparten mostrador con cualquier ciudadano que acude al Ayuntamiento para realizar cualquier trámite administrativo. Su ubicación no permite un trato individualizado y confidencial necesario para realizar la primera detección y derivación a la profesional correspondiente en función de la demanda planteada....los expedientes se encuentran distribuidos por los tres despachos de las Trabajadoras Sociales, lo que provoca que se puedan realizar las entrevistas con privacidad, al ser frecuentados por el resto de profesionales cuando tienen que realizar cualquier consulta o coger un expediente familiar”*).

A la vista de todo ello, en relación con la suficiencia de los espacios destinados a los servicios sociales de base, esta institución recomienda que se corrijan las deficiencias advertidas en algunos de ellos, para garantizar una atención de calidad a los ciudadanos destinatarios de

los servicios prestados. En especial, sugiere que, en todo caso, se adopten las medidas pertinentes para, por un lado, garantizar la accesibilidad a las dependencias de los servicios sociales de base, eliminando las barreras arquitectónicas que existan, y, por otro, preservar el derecho a la intimidad de los usuarios, corrigiendo todos aquellos aspectos que lo vulneren o restrinjan indebidamente.

b) Gestión de expedientes y seguimiento de los casos tramitados.

148

Los expedientes administrativos de los servicios sociales de base se documentan y tramitan en la forma tradicional (“formato papel”) y se registran en una base de datos o soporte electrónico: el ya mencionado Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). En referencia a este sistema informático -que es el utilizado con generalidad por los servicios sociales de base y del cual se extraen los datos de utilización que se han facilitado a esta institución- y a su empleo, tanto en el informe emitido por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como en alguno de los remitidos por los servicios sociales de base, se expresan

cauteladas en cuanto al ajuste entre los datos que pueden obtenerse y la realidad (*“el grado de cumplimentación de la base de datos varía de unos servicios a otros y puede variar de un año a otro”; “se puede decir que este programa, aunque intenta sistematizar el trabajo y la recogida de datos, por diferentes circunstancias, no es un sistema fiable”*).

En atención a ello, esta institución ha de sugerir que se estudien y, en su caso, adopten, las medidas pertinentes para mejorar la herramienta informática de registro utilizada, así como su utilización por parte de los servicios sociales de base.

En aquellos supuestos, frecuentes, en que el servicio social de base realiza la tramitación inicial del expediente, para su posterior resolución por parte del Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de servicios sociales, se produce ordinariamente el traslado del mismo, según se expresa en los informes, a través de correo o valija. Por regla general, la tramitación no se realiza por medios telemáticos, usándose el papel, si bien, en casos urgentes, se emplea el fax o correo

electrónico, con la posterior presentación de la documentación.

En referencia a esta tramitación compartida, ha de resaltarse el problema, a veces puesto de manifiesto a través de quejas presentadas en esta institución, que puede producirse en relación con la constancia fehaciente de solicitudes y documentación presentada por los ciudadanos en los servicios sociales de base. En este sentido, procede señalar que es habitual que la normativa vigente en materia de servicios sociales prevea o exija la iniciación del procedimiento administrativo de que se trate en los servicios sociales de base, resultando, sin embargo, que estos frecuentemente no cuentan con registros, en los términos y condiciones previstos en los artículos 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta carencia, en algunas ocasiones, puede plantear controversias en cuanto a la posibilidad de los ciudadanos de hacer efectivo su derecho de acceso a prestaciones, especialmente en aquellos casos en que tal ejercicio se somete a plazo, razón por la que esta institución recomienda que sea analizada y que se adopten las

medidas oportunas para que, de las solicitudes, instancias y demás escritos y documentos que presenten los ciudadanos ante los servicios sociales de base, quede constancia fehaciente y los usuarios puedan hacerla valer.

Finalmente, por lo que a la gestión de expedientes se refiere, hemos de sugerir que, de forma progresiva y atendiendo a los medios disponibles, se introduzca y avance en la denominada “administración electrónica”, adoptando las medidas precisas para, paulatinamente, posibilitar la tramitación por este cauce.

En cuanto al seguimiento de los casos tramitados, en la práctica totalidad de los informes se hace referencia a que dicho seguimiento se realiza a partir de la consulta del citado programa informático (SIUSS), en aquellas prestaciones en que lo permite (renta básica, ayudas familiares, prestaciones del sistema de dependencia, etcétera). Sin embargo, se expresa que existen algunos ámbitos (sistema de protección de menores o derivaciones a otros servicios especializados tales como comunidades terapéuticas o centros especiales de empleo), en los que la situación del caso no queda

registrada en una herramienta accesible para los servicios sociales de base.

Más allá de que, en el marco de la sugerencia referente a las limitaciones de la herramienta informática, pueda ser analizado este aspecto, se sugiere que, con independencia del seguimiento de la tramitación formal de los expedientes, se potencie la labor de seguimiento material de los casos, cuando esta función compete a los servicios sociales de base.

152

En este sentido, no podemos dejar de destacar una cierta sensación de desazón que se manifiesta en algún informe: *“las Trabajadoras Sociales deben atender la demanda inmediata sin poder dedicarse a realizar seguimiento, coordinación, supervisión, entrevistas en profundidad, etcétera. El Trabajo Social ha pasado a ser una gestión de recursos, quedando al margen todos los aspectos de intervención educativa, pedagógica y social, de toda relación profesional-usuario”*.

9. LA COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN.

El adecuado ejercicio de las funciones atribuidas a los servicios sociales de base exige o, cuando menos, aconseja que estos mantengan relaciones de coordinación y cooperación, entre sí, con otras instancias administrativas e, incluso, con entidades privadas actuantes en el ámbito de los servicios sociales.

153

Buena parte de los informes emitidos por los servicios sociales de base califican la labor de coordinación con el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de puntual o no sistemática. Así, se viene a poner de manifiesto que los contactos son habituales y fluidos en cuanto a la tramitación y gestión de expedientes derivados desde los servicios sociales de base; sin embargo, se hace constar en algunos informes que no ha existido una herramienta eficaz de coordinación que facilite el intercambio de opiniones o la fijación de criterios de actuación comunes en asuntos que incumben a ambas partes del sistema de servicios sociales. En este sentido, son varios los servicios sociales de base que aluden a la falta de funcionamiento durante varios años de la Comisión de Coordinación de Atención Primaria, creada con dicha finalidad, cuya actividad, no obstante, según informan, se ha reanudado.

En todo caso, sea a través del citado órgano o de la fórmula que se estime más oportuna, esta institución recomienda que se potencie y se de continuidad a la labor de coordinación entre el Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en la materia y los servicios sociales de base, entendiendo que ello debe ser consustancial a la propia configuración del sistema de servicios sociales de Navarra, del que uno y otro nivel administrativo forman parte.

Por otro lado, las relaciones de coordinación y colaboración entre los propios servicios sociales de base se desenvuelven igualmente de manera fluida e informal, siendo habituales las reuniones entre los profesionales que actúan en ámbitos próximos, para compartir problemas y posibles criterios de actuación. Quizá fuera conveniente dotar a esta labor de colaboración de un carácter sistemático, pudiendo utilizarse a estos efectos el ámbito territorial del área de servicios sociales y participando en las sesiones también profesionales del centro de servicios sociales adscrito al área de que se trate, si lo hubiere. Sugerimos que se intensifique también la función de coordinación y colaboración en este ámbito.

Por último, la mayor parte de los servicios sociales de base expresan que es habitual el contacto con otras instancias

administrativas (especialmente, profesionales de centros escolares y sanitarios), a iniciativa de unos u otros, y en función de los casos y necesidades que se detectan. Asimismo, son frecuentes los contactos o relaciones de colaboración con entidades de iniciativa social que actúan en el ámbito de los servicios sociales, destacándose de forma generalizada la buena disposición de estas. Animamos a que dichas relaciones de colaboración, con otras instancias administrativas y con entidades de iniciativa social, continúen y, en la medida de lo posible, sean potenciadas.

10. EVALUACIÓN INTERNA POR PARTE DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE.

La actividad de los servicios sociales de base, como la actividad administrativa en su conjunto, ha de orientarse a procurar un servicio de calidad a los ciudadanos y a facilitar el ejercicio de sus derechos. En relación con la prestación de un servicio adecuado y de calidad, es habitual en el ámbito de las organizaciones, en general, dotarse de herramientas que permitan medir el nivel de satisfacción de los usuarios.

En este contexto, esta institución consideró pertinente recabar información acerca de la existencia de procedimientos o

mecanismos de evaluación interna por parte de los servicios sociales de base (indicadores de calidad, encuestas de satisfacción a los usuarios, etcétera), así como de la puesta a disposición de los ciudadanos de un sistema normalizado de recepción de quejas o sugerencias acerca del funcionamiento del servicio.

A la vista de la información facilitada por los propios servicios sociales de base, cabe afirmar que la mayoría de estos no cuentan con mecanismos establecidos que permitan percibir el grado de satisfacción de los ciudadanos, evaluar su actividad y medir la calidad de los servicios prestados, no realizando actuaciones con tal objetivo. Sí existen, no obstante, algunos servicios sociales de base que han realizado una evaluación de ciertos programas (especialmente, del servicio de atención domiciliaria), mediante análisis, estudios o encuesta de satisfacción.

Tampoco cabe concluir que sea generalizada la puesta a disposición de los ciudadanos de un mecanismo específico que facilite la recepción de sugerencias, quejas o propuestas (hoja de reclamaciones o similar). En relación con este aspecto, más de la mitad de los servicios sociales de base que han remitido información sí cuentan con este procedimiento y

expresan disponer de hojas de reclamaciones o de buzones de sugerencias. Sin embargo, no son pocos los que reconocen que no cuentan con una herramienta normalizada de estas características (se afirma, en algunos casos, que no existe o, en otros, que podría canalizarse a través de una instancia general presentada ante la entidad local).

Esta institución sugiere que se potencien las actuaciones en este ámbito de la evaluación y la medición de la calidad de la actividad de los servicios sociales de base, sin perjuicio de que su intensidad se acomode a las diferentes circunstancias de cada una de las zonas básicas. En todo caso, cuando menos, recomienda que se pongan a disposición de los ciudadanos, en todos los servicios sociales de base, hojas de reclamaciones o sugerencias, facilitando así su recepción.



5

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

5. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.

1. CONCLUSIONES GENERALES.

Primera. La Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, constituye un buen marco de referencia legal para la implantación y funcionamiento del sistema de atención primaria en la materia, para regular la actividad de los servicios sociales de base y, en definitiva, para facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos en este ámbito.

Segunda. El sistema de atención primaria en materia de servicios sociales de Navarra, configurado por los servicios sociales de base, se encuentra adecuadamente implantado, y su organización territorial es coherente con la existente en el ámbito sanitario.

Tercera. Los servicios sociales de base, en términos generales, responden con un nivel de calidad razonable a la demanda de prestaciones y servicios por parte de los ciudadanos.

Cuarta. Las dotaciones de recursos, financieros y personales a los servicios sociales de base, así como los programas y ser-

vicios prestados, se han visto incrementados con ocasión de la puesta en marcha de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, participando en ello tanto la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como las entidades locales de Navarra.

Quinta. El grado de utilización por los ciudadanos de los servicios sociales de base ha aumentado de forma muy notable en los últimos años, tanto por la intensificación del uso por parte de colectivos de usuarios tradicionales, como por un ensanchamiento del sector de población que demanda prestaciones y servicios.

Sexta. Este aumento en el grado de utilización de los servicios sociales de base es, en proporción, superior a los incrementos de recursos habilitados para atender a los ciudadanos. Al mismo tiempo, el gasto destinado a los servicios sociales de base ha crecido menos que el imputable al conjunto del sistema de servicios sociales.

Séptima. Ambos factores son indiciarios de un riesgo de sobrecarga o saturación de los servicios sociales de base y, de no adoptarse medidas correctoras, pueden afectar negativamente a la calidad de los servicios prestados en el ámbito de

la atención primaria y, por extensión, a la del sistema de servicios sociales considerado en su conjunto.

2. SUGERENCIAS.

Esta institución, tras analizar la organización y la actividad de los servicios sociales de base, estima oportuno formular una serie de sugerencias dirigida a mejorar, y no tanto a criticar negativamente, su funcionamiento. Tales sugerencias, en función de su contenido, y a efectos sistemáticos, se dirigen al Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, por un lado, a las entidades locales titulares de los servicios sociales, por otro, y, conjuntamente, a ambos niveles de Administraciones públicas, finalmente.

No obstante, debe precisarse que, dada la interrelación de las cuestiones abordadas y la compartición de competencias en la materia, la clasificación utilizada no tiene otra finalidad que facilitar la comprensión de las sugerencias por los destinatarios, sin que deba interpretarse que constituyen una suerte de compartimentos estancos y que excluyan la participación, en la medida que corresponda en cada caso, de los dos niveles de Administraciones públicas implicados.

A) Al Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra:

1ª. Completar, con la mayor celeridad posible, el desarrollo normativo de la Ley Foral de Servicios Sociales, a efectos de garantizar la seguridad jurídica en el régimen de los servicios sociales de base, aprobando las disposiciones reglamentarias exigidas por el legislador en las materias de financiación, programas y prestaciones, y equipos profesionales multidisciplinares.

2ª. Estudiar y analizar, a la luz de los principios de descentralización y proximidad, por un lado, y eficacia y eficiencia, por otro lado, la adecuación del número y dimensión de las zonas básicas actualmente existentes, valorando la posibilidad, en su caso, de reducir dicho número, en orden a maximizar la calidad del servicio prestado a los ciudadanos.

3ª. Implantar de forma generalizada y progresiva los centros de servicios sociales en las distintas áreas establecidas, para apoyar a los servicios sociales de

base y servir de complemento a sus programas, en los términos previstos por el legislador.

4ª. Estudiar y, en su caso, adoptar medidas que potencien la labor de las entidades de ámbito superior a la de la zona básica (áreas y distritos), analizando la conveniencia de que los servicios sociales de base compartan programas y servicios, con criterios de accesibilidad, eficacia y eficiencia.

5ª. Analizar la problemática específica de las zonas consideradas de especial actuación, y determinar normativamente las peculiaridades en cuanto a su régimen de financiación, programas y prestaciones.

6ª. Completar, en la medida de lo posible, la intervención de los servicios sociales de base con equipos o dispositivos con competencia en materias específicas y que actúen a nivel de área y, en particular, generalizar la implantación de los Equipos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia.

7ª. Estudiar y, en su caso, implantar fórmulas que armonicen, acompasen y equilibren la evolución del gasto

destinado a los dos niveles del sistema de servicios sociales (el de atención primaria y el de atención especializada), con la finalidad de que los servicios sociales de base, en cuanto puerta de acceso al sistema, no soporten una presión excesiva de la demanda.

8ª. Garantizar adecuadamente los principios de coparticipación y estabilidad en la financiación en los servicios sociales de base, fijando los criterios de determinación y reparto del coste de los programas implantados.

9ª. Precisar la composición de los equipos de los servicios sociales de base, y los perfiles y titulaciones profesionales exigibles, así como la de los centros de servicios sociales, atendiendo a su necesario carácter interdisciplinar.

10ª. Tomar en consideración, a los efectos de la composición de tales equipos, la realidad y evolución en cuanto a la vigencia de titulaciones profesionales y académicas en el ámbito de la atención social.

11ª. Fijar ratios de personal en función de la población destinataria de los programas y prestaciones de los

servicios sociales de base, con mayor grado de detalle que el previsto en el Plan Estratégico de Servicios Sociales.

B) A las entidades locales titulares de los servicios sociales de base:

1ª. Adoptar medidas para reducir la tasa de eventualidad en el empleo existente en los servicios sociales de base y analizar la conveniencia de minorar la elevada tasa de contratación en régimen de jornada parcial apreciada en algunos colectivos de profesionales.

2ª. Intensificar, fomentar y potenciar la labor de formación continua del personal, teniendo en cuenta los diversos perfiles y funciones a desempeñar por los profesionales de los servicios sociales de base, y, en el caso de que se presten servicios mediante fórmulas de gestión indirecta, hacer extensiva dicha formación al personal de las entidades adjudicatarias.

3ª. Establecer medidas tendentes a la prevención y resolución de conflictos que puedan surgir entre

profesionales y usuarios (pautas de actuación, disposición de medios materiales que dificulten el conflicto o faciliten su resolución, cambio de profesional de referencia, etcétera), en función de las características y posibilidades de las distintas zonas básicas.

4ª. Reforzar el ejercicio de la función legal de detección, análisis y diagnóstico de las situaciones de necesidad existentes en las distintas zonas básicas, priorizando las actuaciones en aquellos ámbitos en que la intervención a demanda de los ciudadanos resulte más dificultosa y coordinando actuaciones con otras instancias.

5ª. Intensificar las medidas de divulgación de los servicios sociales de base, con la finalidad de que los mismos y sus programas, prestaciones y actividades sean conocidos en el mayor grado posible, contribuyendo ello a la detección de situaciones de necesidad merecedoras de atención pública.

6ª. En la medida de lo posible, avanzar en la implantación de programas complementarios, atendiendo a

las necesidades específicas que puedan existir en las distintas zonas básicas.

7ª. Procurar flexibilizar los horarios de atención a los ciudadanos, introduciendo la posibilidad de prestar atención, siquiera con menor intensidad, en horario de tarde, compatibilizando las necesidades de los usuarios y los derechos dimanantes de la relación de servicio de los empleados de los servicios sociales de base.

8ª. Introducir indicadores acerca de los tiempos de espera de los ciudadanos para ser atendidos y de los tiempos de tramitación de los expedientes, adoptando, en lo posible, medidas tendentes a su reducción, especialmente en aquellos servicios sociales de base en que los plazos se han incrementado significativamente durante los últimos años.

9ª. Establecer criterios para la prestación del servicio de manera urgente y preferente, sin perjuicio de que, en este ámbito, exista un margen de apreciación para los profesionales que entablen el primer contacto, con especial atención, al menos, a los

casos de violencia de género y situaciones de desprotección de menores.

10^a. Subsanan las deficiencias de espacios que padecen algunos servicios sociales de base, para garantizar una atención adecuada a los usuarios.

11^a. En todo caso, eliminar las barreras arquitectónicas que dificulten la accesibilidad de los ciudadanos a las dependencias de los servicios sociales de base y adoptar las medidas oportunas para garantizar que la atención se presta sin menoscabo de su derecho a la intimidad.

12^a. Potenciar la función de seguimiento material de los casos mediante actuaciones de intervención social, en los supuestos en que dicha función sea precisa y competa al servicio social de base, evitando que la labor de este se circunscriba a la mera tramitación de expedientes de prestaciones.

13^a. Continuar y, en lo posible, reforzar la colaboración entre los servicios sociales de base y otras instancias administrativas, del ámbito educativo y sanitario,

fundamentalmente, y con entidades de iniciativa social.

14ª. Adoptar, en función de las características de cada zona básica y de sus posibilidades, medidas que permitan evaluar la actividad de los servicios sociales de base y la calidad en la prestación de sus servicios.

15ª. En todo caso, poner a disposición de los usuarios, en el propio servicio social de base, hojas o impresos de reclamaciones o sugerencias, para facilitar así la detección de posibles disfunciones en el ejercicio de su actividad y, en su caso, adoptar medidas correctoras.

C) Conjuntamente al Departamento de Política Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, y a las entidades locales titulares de los servicios sociales de base

1ª. Adecuar la financiación de los servicios sociales de base a la evolución experimentada en el grado de utilización de los mismos, procurando, en lo posible, un incremento de sus recursos, para garantizar

una atención de calidad a los ciudadanos destinatarios de sus servicios y prestaciones.

- 2ª. Adoptar medidas que garanticen la disponibilidad de datos e indicadores fiables de la utilización de los servicios sociales, analizando las posibles deficiencias del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) y procurando introducir mejoras en la herramienta o en su utilización, para poder conocer con mayor grado precisión la demanda de servicios y su evolución, con la finalidad de facilitar la toma de decisiones en la programación de actuaciones y recursos.
- 3ª. Continuar con el proceso de implantación generalizada de los cuatro programas expresamente contemplados en la Ley Foral de Servicios Sociales de Base, atendiendo al principio de progresividad establecido legalmente y, en su caso, completando el nivel de intervención con la actuación de los centros de servicios sociales.
- 4ª. Analizar la problemática que puede derivarse de la falta de registros en algunos servicios sociales de

base, adoptando las medidas pertinentes para garantizar la constancia fehaciente de la presentación de solicitudes y documentos en los mismos por parte de los ciudadanos.

5ª. Introducir, de forma paulatina y progresiva, la administración electrónica en el ámbito de los servicios sociales de base, para facilitar la cumplimentación de trámites por este cauce a aquellos usuarios que así lo deseen.

6ª. Intensificar la función de coordinación entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los servicios sociales de base, dando a la misma la continuidad y estabilidad precisas.

7ª. Dotar de carácter sistemático a la colaboración entre los servicios sociales de base a nivel de área, con la participación tanto de estos como, en su caso, de representantes de los centros de servicios sociales.



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa