Gipuzkoako gizarteratzeko gizarte-zerbitzuak berrantolatzeko aukerak

2019ko apirila

Centro de Documentación y Estudios SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa

1. SARRERA ETA METODOLOGIA

1.1. Txostenaren helburuak

Gizarte Zerbitzuetako 12/2008 Legean eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Prestazio eta Zerbitzuen Zorroari buruzko 185/2015 Dekretuan, beste elementu batzuen artean, premia-egoeran dauden herritarrentzako zerbitzu eta prestazioak ezartzen dira, eta udal- eta foru-administrazioei zerbitzu horiei buruzko eskumen batzuk ematen zaizkiete; eta, orokorki, udalei lehen-mailako arretako zerbitzuak esleitzen dizkiete, eta bigarren-mailako arreta-zerbitzuak edo espezializatuak foru-aldundiei . Aurrekoaz gain, Gizarte Zerbitzuetako Mapak Gizarte Zerbitzuen ordenazio zehatz bat ezartzen da (sektore, eskualde, eremu eta oinarrizko barrutiak) eta, zerbitzu eta prestazio bakoitzerako, gutxieneko estaldurak eta arlo geografiko horietako hedapen zehatz bat gomendatzen dira.

185/2015 Dekretua onartu zenetik ia-ia lau urte pasa dira, eta Gizarte Zerbitzuetako Legea onartzetik hamar urte bete direnean, baliabide-sarearen garapenerako zenbait zailtasun garrantzitsu agertu direla nabarmentzen da –gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen arloan bereziki–. Zailtasun horiek segidan egindako Gizarte Zerbitzuetako lurralde-mapen lanketan gertatutako aurrerapenak lortu arren gertatu dira, baita udalen arteko planifikazioa eskualde eta mapei dagozkion Gizarte Zerbitzuetako eremuetan ere, eta Elkar-EKIN Planaren garapena ere, Zorroko Dekretuak planteatutako gizarte-zerbitzuetako bigarren-mailako arreta-eredura egokitzen dena. Aipatutako aurrerapen horiek gertatu arren, gizarteratzearen arloko gizarte-zerbitzuen garapenak, oraindik ere, zenbait arazo ditu, eta haien artetik ondokoak nabarmen daitezke:

- Gizarteratze-arloan, lehen-arretako gizarte-zerbitzuetako sarearen hedakuntza eskualde guztietara heltzeko zailtasunak, eta baliabide-horniduren araberako desberdintasunak udalen artean;

- Koordinazio-zailtasunak lehen-mailako arreta-zerbitzuen eta bigarren-mailakoen artean;

- Lehen- eta bigarren-mailako arretaren arteko mugak (edo funtzioak) zehazteko zailtasunak;

- Koordinazio-zailtasunak gizarte-zerbitzuetako lehen-arretaren eta bestelako ongizate-sistemen artean, adibidez, enplegua, etxebizitza, osasuna edo diru-sarreren bermea;

- Eskuartze-eredu komun baten gabezia eta baliabideen definizioan alde garrantzitsuak, horrelakoak egin diren lekuetan edo baliabideak daudenean, sarbide-baldintzei dagozkienak, funtzionamendu-arauak, ezaugarri fisikoak, eskainitako prestazioak, etab.;

- Lehen- eta bigarren-mailetako arreta-baliabideen kogestio-, koubikazio- eta kofinantzazio-formula egonkorren gabezia; eta arta-jarraipena eta arreta-mailen arteko deribazio-protokoloen garapena bermatzeko zailtasunak.

Aipatu diren zailtasunen ondorioz, **txosten honen helburua gogoeta eta erabaki-hartzea erraztea da Gipuzkoako gizarteratzeko Gizarte Zerbitzuen balizko berrantolaketa bat aintzat hartuta,** zerbitzu horiek udalen arteko artikulazio hobea izateko –Gizarte Zerbitzuetako 12/2008 Legearen eta Euskadiko Toki Erakundeei buruzko 2/2016 Legearen esparruan, eta egungo arautegi-esparrurik aldatu beharrik gabekoa–, gizarte-zerbitzuetako lehen- eta bigarren-mailako arretaren prestazio bateratua emanda, eta/edo gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen lehen-mailako arreta udalez gaindiko erakunde

batek edo batzuk eskaintzea. Zehatzago esanda, gogoeta-prozesu honetako azken xedea instituzio arteko proposamen bat lantzea izango litzateke, ondokoak definituko dituenak:

- Gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen balizko berrantolaketa baterako oinarrizko printzipio eta irizpideak.

- Era bateratuan eskain edo gara daitezkeen zerbitzu eta funtzioak.

- Garapen-faseak, funtzio bateratuak egokitzeko gutxinaka edo graduala den prozesu bat betetzeko aukera kontuan hartuta.

- Administrazio horiek zerbitzuak eskaintzeko elkar daitezke, eta udalei dagokienean, zenbait herrik premiako izan ditzaketen berariazko tratamendua bermatzeko, adibidez, Donostiaren kasua, gaur eguneko garapena aintzat hartuta.

- Zerbitzuen prestaziorako formula juridiko egokiagoak, eta balizko prestazio bateratu hori artikulatu ahal izateko;

- Zerbitzuen prestazioaren erakunde arduradunentzako premiako funtzioak, egitura eta baliabideak;

- Zerbitzuen prestazioaren erakunde arduradunen finantzazioari eta gobernantzari lotutako alderdiak;

Prozesu hau planteatzen den unea aintzat hartuz –legealdiaren amaiera bai toki-administrazioan bai foru-administrazioan–, **aukerarik bideragarrienak aurkeztea da txosten honen helburua, bai ikuspegi juridiko batetik nahiz Gizarte Zerbitzuen sistemaren artikulazioari kontu hartuta ere, betiere instituzioen artean eman beharreko gogoeta-prozesua errazteko.** Helburu horri jarraituta, gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen artikulazioa hobetzeko, alde batetik, eskura dauden aukera juridikoak identifikatzeko saioa egin da eta, bestetik, haien inplikazioak ebaluatu ikuspegi desberdinetatik. Txostenaren helburua ez da beraz proposamen edo gomendio zehatzak aurkeztea, baizik eta administrazioen erabaki-hartzea ahalbidetzea, beharrekoa den informazioa eskuratuta.

Bestetik, planifikazioaren gehigarri gisara planteatzen da prozesu hau, eskualde desberdinetan (eskualde-mapak) garatzen ari den plangintza eta erregulazioari buruzko lanena (gizarte-bazterketaren arloko bigarren-mailako arretarako zentro eta zerbitzuetarako sarbide-dekretua), Foru Aldundiak abian jarritakoa dena.

1.2. Txostenaren metodologia eta egitura

Hiru zatitan egituratzen da txostena, argiro desberdinduak:

- Sarrerako atal honen ondoren, azterlana testuinguruan jartzeko, bigarren atal honetan egoeraren diagnostiko labur bat biltzen da, Gipuzkoako Gizarte Zerbitzuetako Mapa egiteko bazterkeria-arloko lehen-arretako zentroen hedapenaren inguruan Gizarte Zerbitzuetako Instituzioen arteko Mahaiak aurkeztutako diagnostikoan oinarrituta; baita Gipuzkoako gizarteratze-arloko gizarte-zerbitzuen egoerari buruz aurretik eginiko zenbait gogoeta ere.

- Bigarren zatiak txosten juridiko zabalagoa biltzen du, Jose Antonio Landaberea abokatuak eskatutakoa, gizarteratze-arloko lehen-arretako gizarte-zerbitzuen berrantolaketaren inguruan dauden aukera juridikoei buruzkoa. Zentzu horretan, aukera guztien artetik bidera-

garrien edo aproposen direnak hautatu dira –gehienbat eskumen-transferentzia, eskumenen gauzatzeak eta kudeaketa-gomendioak delegatzea– eta gizarteratze-arloko zenbait udal-eskumen zein erakundeei gomendatu edo delegatu: Foru Aldundia bera, foru-erakunde autonomo bat edo administrazioen arteko edo mistoa izango den kontsortzio bat, helburu horri jarraituta sortzekoa. Gainera, txosten honetan lehenetsitako helburu ez denez, zehaztasun gutxiagoz ebaluatzen da aztertutako zerbitzuen kudeaketa-gomendioaren aukera eta/edo udalek bakarrik osatutako kontsortzioei eskumen horiek gauzatzeari buruzko aukerak.

Aukera nagusiak aurkeztu ondoren, eskaintzen dituzten aukerak ebaluatzen dira ikuspuntu juridiko batetik, garrantzitsutzat hartutako zenbait gairen inguruan (eskubide subjektiboaren galdagarritasuna, langileen kontratazioa eta subrogazioa, konpentsazio ekonomikozko akordioak, etab.).

- Analisi juridiko horretan oinarrituta, hurrengo atalean egoera desberdinen araberako eraginen inplikazioen azterketa egiten da, eskuartze sozialaren optikatik eta lurraldeko gizarte-zerbitzuen artikulazioan izango luketen eraginaz jabetzeko. Horretarako, lau aukera edo agertoki desberdin planteatu dira, eta aldeko nahiz kontrako argumentuak bildu dira haietako bakoitza zalantzan jartzeko. Balizko egoeren abantailen eta desabantailen ebaluazioa udaletako, Foru Aldundiko, EUDELeko eta Gipuzkoan irabazi-asmo gabeko zenbait erakundetako langile teknikoekin izandako elkarrizketetan oinarritu da. Helburu horri jarraituz, balizko egoera horietako bakoitza aztertu da pertsona horiekin, eta eredu bakoitzari dagozkion abantaila eta desabantailak identifikatu dira (oraindik ere oso azaletik definitutako aukera juridiko, tekniko eta antolatzaile batzuek eskain ditzaketen abantaila eta desabantailen heinean) garrantzitsutzat hartutako alderdi batzuen inguruan.

- Bosgarren eta azken atalean, aukera juridikoei buruzko zenbait ondorio planteatzen dira, baita galdegindako eragileen balorazioari buruzkoa ere.

2. HASIERAKO DIAGNOSTIKOA ETA TESTUINGURUAN JARTZEA

2.1. Hasierako diagnostikoa: Gipuzkoako gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen prestazio-zailtasunak

Gipuzkoako Lurralde Historikoak arrazoizkoa den aldeko egoera bizi arren, pobrezia- eta bazterkeria-egoeren ugaritzea ikusita, eta baliabide-sarearen hedapena aintzat hartuta, gizarteratzeko gizarte-zerbitzuetako sarearen funtzionamenduan zenbait hutsune eta zailtasun azaltzen zituen legealdiaren hasieran, bultzada baten eta berrantolaketaren premia zutenak (Larrion, B. et al., 2018). Izan ere, EAEko Gizarte Zerbitzuetako Mapa garatzeko premiak, 385/2013 Dekretuan jasotako Gizarte Bazterketa Balioesteko Tresna ezartzeak, indarrean dagoen foru-arautegia eguneratzeak (5/2014 Foru Dekretua) eta Gizarte Zerbitzuen Zorroaren 185/2015 Dekretua eguneratzeko beharrak, EAEko hiru lurraldeetan, zenbait traba azalarazi zituzten gizarteratzeko gizarte-zerbitzuak berariaz garatzea.

Gipuzkoako kasuan, jakineko zailtasun horiek egiaztatuta, aurreko legealdian, foru-ardurako gizarteratzeko gizarte-zerbitzuetako erakunde kudeatzaileekin batera, gizarteratzeko eskuartzeko tresnen definizioa hobetzeko prozesu bat bete zuten (DFG, 2014).

- Zuzeneko arreta-zerbitzuen eta prestazio ekonomiko eta sozialen sare sendo bat, eskariaren gehiengoa artatzea ahalbidetzen duena, eta pobrezia-, bazterkeria- eta babesgabetasun-egoera larriak saihestea.

- Apustu politiko eta instituzional sendoa bazterkeriari aurre egiteko zerbitzu- eta prestazio-sarea mantentzeko, baita aurrekontu-murrizketak daudenean ere.

- Gizarte-kontsentsu zabal bat gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen mantentzearen aldekoa.

- Arautegi-esparru aurreratua, oraindik ere erabat garatu ez arren, hurrengo urteotako lan-ildoak argi azaltzen dituena.

- Irabazi-asmo gabeko erakunde-sare sendoa eta teknikoki trebea, baliabide ugari sustatu eta kudeatzen dituena, eta gizarte-bazterketako egoeran edo arriskuan dauden pertsonen eskubideen defentsan rol garrantzitsu bat betetzen duena.

- Gure inguruko beste lurraldeetan garatu izandako eredu, paradigma edo jarduera egoki arrakastatsuak gero eta gehiago onartzen dituzte eragile guztiek, eta gure herrialdean esperimentatu eta aplikatzeko bat datoz inplikatutako eragile guztiak.

- Gizarteratzeko foru-baliabide sarearen artikulazio- eta ordenazio-prozesua.

Ahulezien artetik, zenbait programa eta baliabideen garapen eskasaz gain, eskuartzeko eredu komun eta partekatu baten oinarrizko gabezia nabarmentzen da (baita gizarte-bazterketaren esanahiari buruzkoa ere), eta, gehienbat, sistema gisara duen artikulazio ahula. Era zehatzagoan, aipatutako zailtasunak ondokoak dira:

- Sistema artikulatzeko lidergo eza.

- Lehen-mailako arretaren (udalen ardura) eta bigarren-mailako arretaren (ardura forala) funtzioak mugatzeko zailtasunak.

- Koordinazio- eta kogestio-formula egonkorren gabezia.

- Baliabideen lurralde-hedapenaren araberako desorekak.

- Eskuartze sozialaren arloan garatzen ari diren paradigma berriak aplikatzeko premia.

- Murrizketa ekonomikoak eta finantza-nahikotasuna.

- Ebaluazio, kalitate-adierazle eta ezagutza-kudeaketaren arloetako premiak.

Ildo horretatik, lehen- eta bigarren-mailako arreta-sistemen koordinaziorako agertzen diren berariazko zailtasunak nabarmendu izan dituzte zenbait ikerketek; eta gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen kasuan bereziki, lehen-arretako zerbitzu eta zentroen garapena (Ararteko, 2016; SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa, 2015; Fantova, F., 2017).

Gizarteratzeko baliabide-sareari buruz SIISek 2015ean eginiko azterketan azaltzen zenez "Udalak objektiboa den baldintza-gutxiagotasunean aurkitzen dira: herritarren eskariak zuzenean jasotzen dituzte eta beste administrazioek betetzen ez dituzten premiei erantzuteko eskatzen zaie (haien eskumena izan edo ez); ez dute eskumenak gauzatzeko baliabide ekonomikorik, eta eragiten dieten erabaki teknikoak eta politikoak onartzen dituzten foroetan ordezkaritza ahula izaten dute. Aipatutakoa ondoko moduan laburbil daiteke:

- Praktikan, bazterkeria-egoeran dauden pertsonak artatzeko baliabiderik ez duten udalerriak daudela, baita eskualdeak ere –oinarrizko gizarte-zerbitzuak, prestazio ekonomiko komunak (adibidez, gizarte-larrialdietako laguntzak edo diru-sarrerak bermatzekoak) edo, izatekotan ere, beste kolektibo batzuentzako bideratutako baliabideak (adibidez, autonomoak diren pertsona adinduak)–, zeintzuen bitartez bazterkeria zorrotz edo larria pairatzen duten pertsonen premiei erantzuten baitzaie.

- Arloko eskumenik ez duten erakundeek eskaini eta finantzatutako baliabideak, nahiz eta haiei ez egokitu, funtzio-banaketa berriaren arabera, behintzat.

- Instituzioek eskaintzen ez dituzten baliabideak, edota eskumena duen administrazioaren eskaintza eskasa duena.

- Instituzioen arteko gatazka eta komunikaziorik eza orokorrean nabarmentzen den sentsazioa, eta instituzio desberdinen arteko koordinazioan ageriko diren arazoak; bai arreta-kalitatea bai haren jarraitutasuna zailtzen dutena.

Lurraldeko baliabide-banaketaren hedakuntzako desorekez eta murrizketa ekonomikoez gain, aipatutako txostenak lehen-mailako arretari buruzko gai batzuk nabarmentzen zituen eta, orokorrean, sistemaren barne-artikulazioari eta integrazio bertikalari buruzko gabeziak. Haien artetik, lehen aipatu den bezala, lehen- eta bigarren-mailako arreta-funtzioak zehaztea eta lehen- eta bigarren-mailako kogestio-formulen gabezia. Premia horiek oinarri hartuta, mankomunitate edo administrazioen arteko kontsortzioak bultzatzeko premia azaltzen da zerbitzuak eskaintzeko, kudeaketa-

gomendioak gauzatzea eta, orokorrean, kogestio-, koubikazio- eta kofinantzazio-mekanismoak ezartzeko lehen- eta bigarren-mailako zentroetan.

Instituzioen arteko koordinazio-arazoak eta integrazio bertikalaren gabezia gizarteratze-ibilbideetako diseinuan eta artaren jarraitutasuna lortzeko zailtasunetan zehazten dira. Zentzu honetan, Gizarte Zerbitzuetako Zorroko 34. artikuluak xedatutako lehen- eta bigarren-mailako deribazio-protokoloek, gaur egunera arte, oso garapen murritza izan dutela oroitu behar da. Artikulu horren arabera, "Arretari jarraipena emango zaiola bermatzeko, Eusko Jaurlaritzak, gainerako euskal administrazio publikoekin koordinatzeko eskumenak betetzeko, eta Gizarte Zerbitzuen Erakunde arteko Organoaren laguntzarekin eta aldeko txostenarekin, bideratze-protokoloak diseinatuko ditu arreta-egoeran eta -premian izandako aldaketak direla medio maila batetik bestera igarotzea eskatzen duten kasuetarako".

Azkenik, Zorroko Dekretuaren 13. artikulua aipatuko dugu, zeinak "zerbitzuak lortzeko eta zerbitzuetan jarraitzeko baldintzak malgutzea" eskatzen baitu eta ondokoa ezarri:

- Euskal administrazio publikoek, berez edo beren arteko akordioen bitartez, zerbitzuak lortzeko eta zerbitzuetan jarraitzeko baldintzak malgutu ahal izango dituzte; akordio horietan, lortzen badira, baldintzak malgutu diren zerbitzuaren titularra den administrazioaren aldeko konpentsazio ekonomikoa ezarri beharko da.

- Malgutze-formula horiek: a) arreta etengabe ematea eta komunitate-ingurunean gehien txertatuta dauden arreta-alternatiben erabilera, eta, beraz, arreta pertsonalizatuagoa, integralagoa eta hurbilagokoa ematea ahalbidetzera bideratuko dira beti; b) formula horiek erabili ahal izango dira betiere egokiak badira artatutako pertsonaren premiei, eta, ahal den neurrian, lehentasunei erantzuteko, baina formula horiek hartzeko preskripzio teknikoa beharko da, baita artatutako pertsonaren adostasuna ere.

Aztergai hartutako gaiek "giltza bikoitzaren" gaiari kontu hartzen diote, hau da, baliabide-esleipenerako mekanismo bateratuen gabezia, edo hobeto esanda, maila administratibo bakoitzak duen ahalmena (bereziki bigarren-mailan) era unilateral batean baliabideetarako sarbide-irizpideak ezartzeko[2]. Arazo horiek saihesteko, eta indarrean dagoen araudi-esparrua aldatu gabe, prozedura batzuk artikula daitezke kasu-arduraren funtzioak betetzen dituzten lagunen iritziak ahal bezain beste kontuan hartuak izateko; baita informazio- eta koordinazio-transmisioa errazteko pertsona bat lehen-mailatik bigarrenera pasatzen denean edo bigarrenetik lehen-mailara bueltatzen denean.

Pixka bat eguneratuagoa dagoen Fantovak (2017) egindako diagnostikoak ildo beretik jarraitzen du. Haren iritziz, "gaur egun, egoera desiragarritik urruti gaudela ematen du eta erabat koherentea ez den zerbitzu artikulatuen multzo bat daukagu, berantegi erreaktiboa dena eta gehienbat aringarria dena, eta bazterkeria-egoeran dauden zenbait pertsonek (batzuetan maltzurki) sarri neurrigabe,

[1] Txostenaren arabera: "zerbitzu zehatz bat administrazio batek baino gehiagok kofinantzatzea da gipuzkoar gizarte-zerbitzuetan ohiko praktika izan arren, zentro bereko eskumen-maila desberdinei zegozkien zerbitzuen kokudeaketa-, koubikazioa- edo kofinantzazio-formuletan oinarritutakoak gutxi garatu izan dira. Horren bitartez, adibidez, zentro batean eta talde berdinarekin –premiako gertatuz gero, modulu bereiztuak jarriz– mugaketa horren argia ez duten zenbait zerbitzu eskaintzea. Zenbait aldekin adostutako hitzarmenen bitartez edo bestelako formula administratiboen bitartez artikulatuta, adibidez, kontsortzioaren kasuan, aukera horrek udalez gaindiko mailako zentro batzuk garatzea ahalbidetuko luke, eta modu orekatu batean kudeaketa edo finantzazioa partekatu; balizko erabiltzaileen artean desberdintasun artifizialak ezartzea saihestuta.

[2] Zorroaren Dekretuak zerbitzua emateko eskumena duen administrazioari esleitzen dio sarbide-eskaerak ebazteko ahalmena. Era berean, Zorroko Dekretuak ezartzen duenez, "Gizarte Zerbitzuen Legearen 19.4 artikuluko a) letran eta 30.2 artikuluan aurreikusitakoaren arabera, parte-hartzea eskatutako beste administrazioetako erabakiek –eta bereziki, balorazio eta/edo diagnostiko espezializaturako arduradun profesionalena–, dagozkien administrazio-organoek transmitituak direnak, izaera loteslea izango dute erreferentziazko profesionalarentzat (kasu-erantzulea), haiei dagokien prestazio edo zerbitzu baten sarbidea ematen denean edo ezetz erantzun behar denean" (18.1).

errepikakor eta modu ez eraginkor batean mugitzen ikasten dutena (…)". Beraz, presazkoa eta argia den agendaren arabera, ondokoak bultzatu behar dira: gertutasuneko gizarte-zerbitzuen ahalmena eta moldakortasuna areagotzea, beharbada bigarren-mailako gizarte-zerbitzuetatik datozen lehen-mailako gizarte-zerbitzuetako ezaugarri eta ahalmenak aberastuz (ez soilik, noski, bazterkeria-egoeran dauden pertsonei bideratutakoak); eta haien eraginkortasuna eta efizientzia ebaluatuz era prebentibo eta komunitario batean egoera horiek artatzeko eta haren ondorioz bigarren-mailako arreta-zerbitzuen erabilera murrizteko. Iribarrek (2017) aztertutako gizarte-zerbitzuetako lehen- eta bigarren-mailako arreta-ekipamendu berdinen erabilerari buruzko esperientziak abiapuntu gertatzen dira.

Gizarteratze-arloko lehen- eta bigarren-mailan azken urteotan argitaratu izandako literatura-berrikusketa labur honekin bukatzeko, Joan Uriberen, Bartzelonako Unibertsitateko irakasle eta Bartzelonako Gizarte Zerbitzuetako Kontsortzioko zuzendariaren argumentuak aipa daitezke.

Uriberen esanean (prentsan), "oinarrizko eta berariazko gizarte-zerbitzuen banaketak (…) aurretik izandako garrantzia galdu duela ematen du (…). Elkarguneak eraiki behar dira gaur egun muga itxiak dituzten lehen- eta bigarren-mailako sistemen artean. Baina ez da nahikoa: ez da inola ere 'bitarteko' hirugarren egitura bat sortu behar bataren eta bestearen artean, eta konplexutasuna edonolako bazterkeria-egoera batean zeharkakoa izan daitekeela. Beraz, oinarrizko eta berariazko diren gaietan erantzuteko moduak lausotu egin behar dira, eta kasu bakoitzari erantzuteko zirkuitu, protokolo eta arautegiak malgutu. Sistemen funtzionamenduaren definizioa eskura dauden baliabide, zentro eta baliabideen ezaugarrien arabera egiteari uztea, premiazko diren zirkuitu eta ibilbide pertsonalen arabera definitzeko, interakzioaren berreskuraketa eta mantenimendua jarraituz egoera indibidualei erantzun ahal izateko. Aldaketa, beraz, ereduaren araberakoa da. Eta aldaketa sakon bat dakar; 1990 urtetik egindako handiena, agian".

Uriberen gogoeta hori txosten honetan aztertutako alderdi batzuekin hertsiki erlazionatzen da. Haren esanean, izan ere, pertsona ardatz hartutako arretak eta interakzioaren bitarteko bazterkeriaren tratamenduaren orientazioak zerbitzu-zorroen aldaketa baitakar definizioz, egoitza-plaza gutxi batzuen ekipamenduak indartuta eta pertsonaren etxebizitzari lotutako autonomia, baliabide eta zerbitzuen funtzionamenduaren orientazioa indartuta: pertsonen agentzia eta lagun egite komunitarioko dinamiketan integratzera orientatutako ikuspegiak.

Horretarako, ondokoa esaten du Uribek: "zirkuituak eta zerbitzu, baliabide eta prestazio sozialen funtzionamenduari eta baldintzei buruzko arautegia berriz formulatu beharko litzateke pertsonen egoera-aldaketa premia larriei erantzuteko, hein handi batean gertatzen den bezala, pertsonen gainetik begiratzen dion ikuspegi bati jarraitu ordez, pertsonei eskaintzen zaizkieten baliabideen kudeaketa eta funtzionamenduari kontu hartuta. Bertatik proposatutako gizarte-zerbitzuen dimentsio berrirako, Kontsortzioek testuinguru natural bat dute ezarpen egoki bat egiteko, lagun egite sozialaren bi ikuspegien arteko dikotomia, oinarrizkoa eta berariazkoa, gainditzeaz areago: lege- eta arau-esparruen arteko mihiztadura ahalbidetzen dute –udala eta erkidegoa–; esparru desberdinetan eta helburu desberdinekin –udalerri bateko herritarrei zerbitzuak eskaintzea, edo autonomia-erkidegoa bateko herritarrei eskaintzea–".

2.2. Gipuzkoako eskualdeetan gizarteratzeko lehen-arretako zerbitzu eta zentroen garapena

Azken lau urteotan, Gipuzkoako udalerri gehienek gizarteratze-arloko baliabide-sarearen hedapenaren plangintza –haiek bakarrik edo era bateratuan–, Zorroko Dekretuak eta Gizarte Zerbitzuetako Legeak xedatzen duenari egokitzeko. Plangintza-prozesuen esparruan, lehen-mailako baliabide berri batzuk sortu dira –adibidez, gaueko harrera-zentroak eta eguneko zentroak Irunen–, zenbait ekipa-

menduren definiziorako eta erabilera partekaturiko akordio batzuk onartu dira, eta eskualde bakoitzeko zerbitzu-sarea artikulatzeko proposamenak biltzen dituzten zenbait dokumentu landu dira (adibide batzuk aipatzeko, baliabide-sarea antolatzeko zenbait lan burutu dira Debagoienan, Tolosaldean, Debabarrenan, Urola Garaian, Beterri-Buruntzan eta Urola Kostan, baita Donostian eta Bidasoako eskualdean ere).

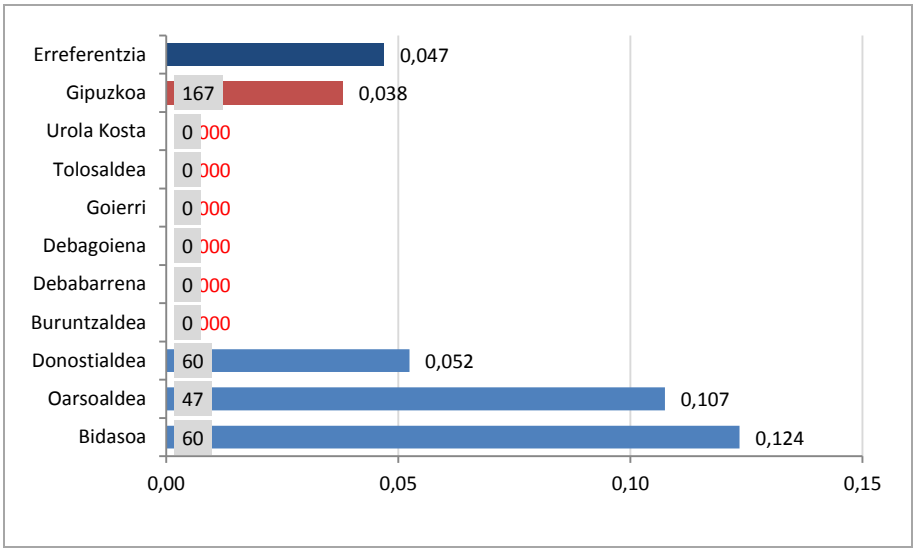
Baliabideen plangintzan egindako aurrerapenez areago, oraindik ere sarearen garapena eskasa dela esan daiteke eta plangintza-arloko aurrerapenak oraindik ez datozela bat zentro berriak sortzearekin edo eskualde desberdinetan EAEko Gizarte Zerbitzuetako Mapak gomendaturiko estalduraren egungo egokitzapenarekin.

Ondoren, 2018 urtean Gipuzkoako Gizarte Zerbitzuen aurretiko diagnostikoari buruzko datuak laburbiltzen dira, gizarteratze-egoeran edo -arriskuan dauden biztanleentzako ekipamenduei buruzko lurralde-hedapenari eta hornidurari dagozkionak, eta EAEko Gizarte Zerbitzuetako Mapari egokitzeari buruzkoak.

2.2.1. Eguneko arreta-zerbitzuak (1.7)

EAEko Gizarte Zerbitzuetako Mapak bazterkeria-egoeran dauden eguneko arreta-zerbitzuetarako 0,047 plazako estaldura ezartzen du 18 eta 64 urte bitarteko 100 biztanlerentzat. Gainera, zentro hauen hedapenerako ezarritako lurralde-eremua eskualdea da. Eskuragarri dauden datuen arabera, 2018 urteko Gipuzkoako egoera erkidegoko Mapak proposatutako estalduratik urruti dago. 2018 urteari dagokion lurralde-estaldura %0,038koa da, 2017an proposatutako estaldura %0,047koa denean. Lurralde-hedakuntzaren ikuspegitik, Bidasoako, Oarsoaldeako eta Donostiako eskualdeetan hobetu da proposatutako estaldura, baina gainerako eskualdeetan 2018 urtean ez zuten horrelako zerbitzurik.

1. Grafikoa. Gizarte-bazterketa egoeran dauden pertsonentzako eguneko arreta-zerbitzuen estaldura (18 eta 64 urte bitarteko 100 pertsonen araberako plazak), eskualdeen arabera. Gipuzkoa 2018



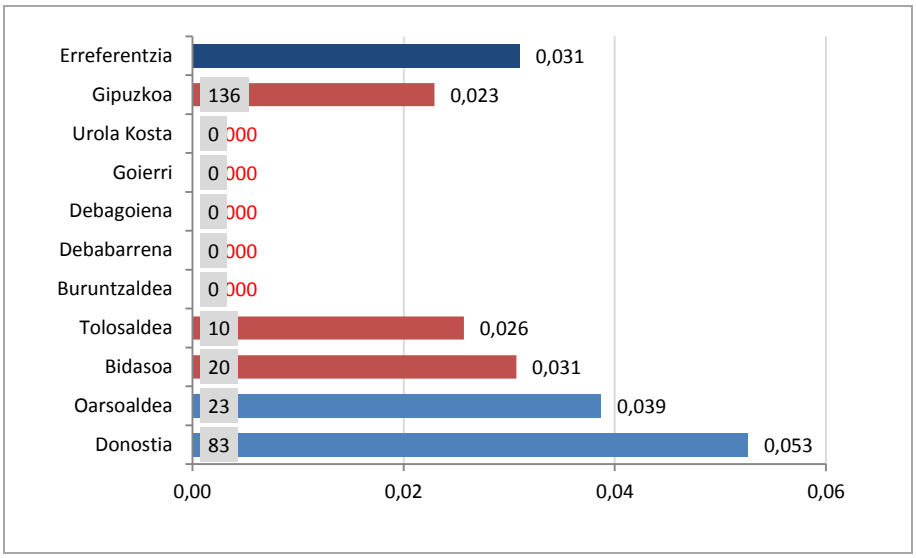
Iturriak: Gizarte Politikako Departamentua. Gipuzkoako Foru Aldundia; INE. Udal-errolda Jarraituko Estatistika.

Bazterkeria-egoeran dauden pertsonentzako eguneko zentroez gain, Gizarte Zerbitzuetako Mapak 0,005 plazako estaldura gehigarria ezartzen du gizarte-jangeletarako 18 urte eta gehiagoko 100 pertsonen arabera. 2017 urteko 30 plaza dira estaldura horren baliokide. 30 plaza horiek ardura publikoko eta zeharkako kudeaketako lurraldeko gizarte-jangela bakarrarekin bat datoz, Irungo udalerrian dagoena.

2.2.2. Gaueko harrera-zerbitzuak (1.8)

EAEko Gizarte Zerbitzuetako Mapak bazterkeria-egoeran dauden pertsonentzako eguneko arreta-zerbitzuetarako 0,047 plazako estaldura ezartzen du 18 eta 64 urte bitarteko 100 biztanlerentzat. Gainera, Maparen arabera, zerbitzu horien hedapenerako lurralde-eremu egokiena eskualdea omen da.

2. Grafikoa. Gizarte-bazterketa egoeran dauden pertsonentzako gaueko harrera-zerbitzuen estaldura (18 eta 64 urte bitarteko 100 pertsonen araberako plazak), eskualdeen arabera. Gipuzkoa 2018



Iturriak: Gizarte Politikako Departamentua. Gipuzkoako Foru Aldundia; INE. Udal-errolda Jarraituko Estatistika (2017).

2018 urterako[3] bildutako informazioaren arabera, lurralde osoari dagokion estaldura (%0,020) 2017 urterako estaldurak ezarritakoaren (%0,031) helburuaren azpitik nabarmen kokatzen da. Kasu honetan, helburua gainditzen duten eskualdeak Donostia eta Oarsoaldea dira, 0,053 eta 0,039 plazako estaldurak dituztenak, hurrenez hurren, 18 eta urte gehiagoko 100 biztanleko.

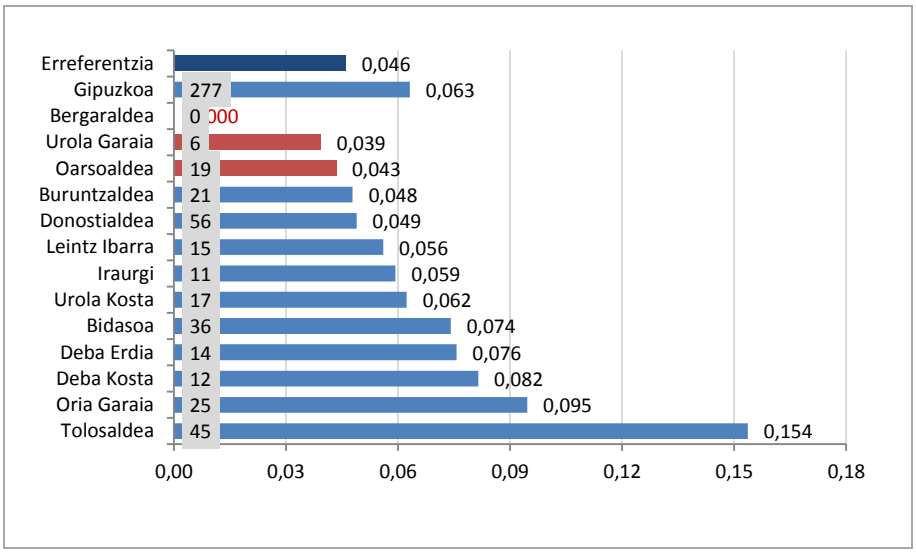
[3] Gipuzkoan zenbatutako 116 plazetatik, ez dira kontuan hartu Zarautzeko zentro bati dagozkion 15 plaza, baina 2017/2018ko neguan zabalik ego den arren, oraintsu itxi dute.

2.2.3. Gizarte-larrialdietako egoerak artatzeko harrera-pisua (1.9.1.1)

EAEko Gizarte Zerbitzuetako Mapak ez du ezartzen helburu zehatz bat zerbitzu honetarako. Horren ordez, %0,066ko estaldura agregatu bat zehazten du 1.9.1.1 eta 1.9.2[4] zerbitzuetarako, baina aldi berean, bazterkeria-arriskuan dauden pertsonentzako tutoretzapeko etxebizitzen estaldurak 0,020 plazakoa izan behar du 18 eta 64 urte bitarteko 100 lagunen arabera. Zeharkako era batean, beraz, gizarte-larrialdietarako pisuen estaldura %0,046an zehaztuko litzateke. Gipuzkoarako aurreikusitako estalduraz gain, Mapak zentro hauetarako lurralde-eremu egokiena eremua dela zehazten du.

Udalerri gipuzkoarren inguruan eskainitako informazioaren arabera, 2018 urteko Gipuzkoa osoko estaldurak (%0,063) 2017 urterako proposatutakoa gainditzen du (%0,046). Halaber, hamahiru eremutan estaldura hori gainditzen dute, baina Bergaraldean, Urola Garaian eta, hein apalagoan, Oarsoaldean azpitik geratzen dira.

3. Grafikoa. Gizarte-larrialdiko egoeretarako harrera-pisuen estaldura (18 eta 64 urte bitarteko 100 biztanleren araberako plazak), eremuen arabera. Gipuzkoa 2018



Iturriak: Gizarte Politikako Departamentua. Gipuzkoako Foru Aldundia; INE. Udal-errolda Jarraituko Estatistika (2017).

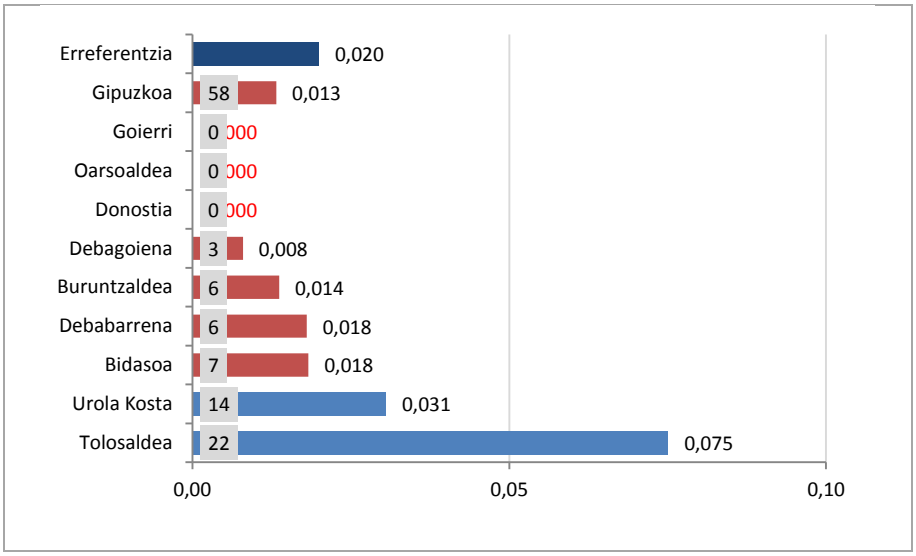
[4] Bazterkeria-arriskuan dauden pertsonentzako tutoretzapeko etxebizitza da, aurrerago aztertuko dena.

2.2.4. Tutoretzapeko etxebizitza (1.9.2)

EAEko Gizarte Zerbitzuen Maparen arabera, horrelako egoitza-zerbitzuetarako estaldura-helburuak, 2017 urtean, 0,02 plazakoa beharko luke izan 18 eta 64 urte bitarteko biztanleren arabera. Aurretik aipatutako eguneko arreta-zerbitzuen kasuan bezala, ezarritako lurralde-eremua eskualdea da.

2018 urteari dagozkion datuen arabera, lurralde osoan ostaturako baliabide mota honetan dagoen estaldura (%0,012) 2017 urterako ezarritako estaldura baino apalagoa da (%0,020). Eskualdeen arabera, soilik Tolosaldeak eta Urola Kostak betetzen dute 2018 urterako zehaztutako proposamena. Beste eskualdeen artean, proposatutako plaza mota hau duten eskualde batzuk daude (Debabarrena, Buruntzaldea eta Debagoiena) eta plazarik ez duten beste batzuk (Goierri, Oarsoaldea, Donostia eta Bidasoa).

4. Grafikoa. Gizarte-bazterkeria arriskuan dauden pertsonentzako tutoretzapeko etxebizitzen estaldura (18 eta 64 urte bitarteko 100 biztanleren araberako plazak), eskualdeen arabera. Gipuzkoa 2018



Iturriak: Gizarte Politikako Departamentua. Gipuzkoako Foru Aldundia; INE. Udal-errolda Jarraituko Estatistika.

3. GIPUZKOAKO GIZARTERATZE ARLOKO LEHEN ARRETA BERRANTOLATZEKO AUKERA JURIDIKOAK

3.1. Sarrera

Sarrerako atalean azaldu den bezala, atal honetan gizarteratze-arloko lehen-arretako gizarte-zerbitzuak berrantolatzeari buruzko aukera juridikoei buruzko analisi bat aurkezten da. Zentzu horretan, aukera guztien artetik bideragarrien edo aproposen direnak hautatu dira –gehienbat eskumen-transferentzia, eskumenen gauzatzeak eta kudeaketa-gomendioak delegatzea– eta gizarteratze-arloko zenbait udal-eskumen zein erakundeei gomendatu edo delegatu: Foru Aldundia, foru-erakunde autonomo bat edo administrazioen arteko edo mistoa izango den kontsortzio bat, helburu horri jarraituta sortua. Gainera, txosten honetan lehenetsitako helburu ez denez, zehaztasun gutxiagoz ebaluatzen da zerbitzuen kudeaketa-gomendatzearen aukera eta/edo udalek bakarrik osatutako kontsortzioei eskumen horiek gauzatzeari buruzko aukerak.

Egindako azterketak SIISek Juan Antonio Landaberea Unzueta abokatuari eskatutako txosten osoa hartzen du oinarri (*Gizarteratze-arloko lehen-arretako gizarte-zerbitzuen eskaintzaren balizko berrantolaketarako txosten juridikoa*). Hein apalago batean, 2016 urtean abokatu honi Gipuzkoako Foru Aldundiak eskatutako txosten bat erabili da (*Gipuzkoako Lurralde Historikoko lehen-arretako Gizarte Zerbitzuen udalez gaineko kudeaketa-eredu bati buruzko txosten juridikoa*), azaldutako gogoetaren inguruan intereskoak diren zenbait gai aztertzen dituenak.

3.2. Gizarte Zerbitzuen arloko udaletako eskumen-erantzukizuna beste administrazio-maila batzuetara aldatzeko mekanismo juridikoak

3.2.1. Eskumen-transferentzia

Eskumenak gauzatzeko delegazio arruntaren aldean, geroago aztertzen dena, **eskumen-transferentziak titulartasunaren lagapena edo transmisioa beharreko egiten du.** Eskumen-transferentziak modalitate desberdinak ditu –borondatezkoa eta nahitaezkoa– eta berekin dakar, orokorrean, gauzatu ahal izateko baliabide material, pertsonal eta ekonomikoen hornidura. Kasu honetan –udaletako eskumeneko lehen-arretako gizarte-zerbitzuen kasua–, ez du ematen eskumen horien titulartasuna administrazioaren beste maila batzuekin transferi daitekeenik, eta zalantzarik gabe, Gizarte Zerbitzuetako 12/2008 Legea aldatzea egokiagoa gerta baitaiteke. Hala ere, eragin juridikoei buruzko azaleko analisi bat egitea komeni da figura horren ingurukoa, aukera guztien abantaila eta abantaila guztiak ezagutu ahal izateko xedez.

Oinarrizko bi hipotesi daude Gipuzkoako Foru Aldundiari udal-eskumenen transferentzia gertatzeko: alde batetik, Foru Aldundiari udalerri guztien eskumenen transferentzia egitea (kasu honetan, gizarte-bazterketarekin zerikusia duten lehen-mailako arretakoak); bestetik, udalerri batzuk bakarrik era boluntario batean egin beharreko eskumenen transferentzia. Lehen kasuan, Gizarte Zerbitzuetako Legearen 22.1 artikuluak eta 185/2015 Dekretuaren 42 artikuluak aurreikusitako eskumenen esparruko banaketa bat izango litzateke, eta horren ondorioz, egungo eskumenen banaketa aldatzen duten xedapen orokorrek egungoaren maila berekoak izan beharko lukete (Eusko Legebiltzarraren

Legea eta Eusko Jaurlaritzaren Dekretua). Bigarren kasuan, udal horietatik Foru Aldundira bideratutako berariazko eskumenen transferentzia-prozesu bat egokitu beharko litzateke.

Praktikoki ezezaguna den aukera bat izango litzateke. **Gure ordenamendu juridikoak estatu-, erkidego- eta foru-administrazioetatik udaletarako eskumen-transferentzien erregulazio ugari biltzen ditu, baina ez alderantzizko transferentziena, hau da, udalez gaindiko lurralde-administrazioetara. Horrek zenbait zalantza juridiko sortarazten ditu eskumenen transferentziarako,** are gehiago auzitegietako zenbait epaien arabera, lausoak izan arren, udaletako eskumen horiek xedaezinak direla esan dutelako. Toki-araubidearen erkidegoko oraintsuko legeriak ere udal-eskumenaren titulartasuna utziezina dela nabarmentzen du[5], eta eskumenak soilik probintzia-aldundiei edo toki-erakundeei eskuorde daitezkeela [6]. Izan ere, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legean eskumenen gauzatzearen, maila altuagoko eskumenak bereganatzearen eta kudeaketa-gomendioen delegazioa erregulatzen dira.

Toki Erregimenaren Oinarrizko Legean (TEOL) ere ez da udalez gaindiko administrazioetara udalerriek egin ditzaketen eskumen-transferentziarik erregulatzen, baina baditu txosten honetan aipatu beharreko zenbait zeharkako alderdi. Horrela, alde batetik TEOLen 47.3.c artikuluak gehiengo kalifikatuaren premia ezartzen du toki-korporazioetako osokoek "funtzio- edo jarduera-transferentzia beste administrazio publikoetara delegatzeko" akordiorako. Halaber, Lege horretako 123.1 artikuluak, biztanleria handiko udalerrietako Osokoen eskumenak erregulatzen dituenak[7] (X Titulua), j) letran xedatzen duenez, "funtzio- edo jarduera-transferentzia beste administrazio publikoetara delegatzeko" akordioa lortzea udal-organo horri dagokio. Aurrekoa oinarri hartuta, udaletako Osokoek adostutako eskumen-transferentzia gerta daitekeela interpreta daiteke, gehiengo kalifikatuarekin, TEOLeko 47.3.c artikuluak aurreikusten duen bezala.

Ildo horretatik, zehaztugabetasun terminologiko nabarmenak izan arren, epaitegiek onartu izan dute "toki-erakundeen elkarren arteko eskumen-transferentzia eta delegazio-aukera"[8]. Beste epai batzuek "transferitutako eskumenaren berreskuratzea, Kontsortzioek onartutakoa"[9] aipatzen dute. Ildo horretan, Madrilgo Auzitegi Nagusiaren Administrazioarekiko Auzietako Salak 2006ko irailaren 26an ebatzitako epai baten garrantzia nabarmendu behar da. Epai horren arabera, "*inolako araurik ez aipatzea sintomatikoa gertatzen da Madrilgo Autonomia Erkidegora eskumen zehatz batzuk ezin transferitzearen oinarri gisara (…), baina horrela gertatzen da ez dagoelako horrelako ezinezkotasunik, aitzitik, Epaitegi honetako Lehen Sailak 2006ko apirilaren 19an 580/2006 zenbakia duen emandako epaiaren arabera (…), Eskumen urbanistikoak beste administrazio batek gauzatzeko aukerak (…) ez du inolaz ere udal-autonomiaren printzipiorik urritzen*".

Hala ere, EAEko udal-eskumenak erregulatzen dituen arautegiak ez du administrazioaren beste mailetara udal-eskumeneko transferentziarik aipatzen. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak (ETEL), adibidez, ez du begiesten udal-eskumenak Foru Aldundietara edo beste toki-erakundeetara transferitzerik. Orokorrean, alderantzizko prozesua erregulatu ohi da, udalerrietarako eskumen-transferentziena. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen (ETEL) 20.1 artikuluak xedatzen duenez, Euskadiko Erkidego Autonomoko erakunde komunek eta lurralde historikoetako foru-organoak eskumen propioak transferi edo delega ditzakete udalerrietan eta toki-erakundeetan. Oraintxe aipatutakoarekin bat dator 21. artikulua, izan ere, udaletara eskumenak transferitzeko artikulazioa Eusko Legebiltzarreko Lege baten edo Batzar Nagusietako Foru Arau baten bitartez egin beharra ezartzen

[5] Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 8.1 artikuluak xedatutakoarekin bat datorrena.
[6] 3/2019 Legea, urtarrilak 22koa, Extremadurako udal-autonomiaren bermeari buruzkoa.
[7] Gipuzkoako Lurralde Historikoan ez dauden udalerriak dira, hiriburua salbu, izan ere, 250.000 biztanle baino gehiagoko udalerriak baitira, 175.000 biztanle baino gehiagoko probintzia-hiriburuak, etab.
[8] Illes Balears-eko Justizia Auzitegi Gorenaren epaia, Administrazioarekiko Auzien Sala, 1. Saila, 2012ko ekainak 5a.
[9] Euskadiko Justizia Auzitegi Gorenaren epaia, Administrazioarekiko Auzien Sala, 1. Saila, 2015eko ekainak 22a.

du. Aipatutako 21. artikuluaren bigarren atalaren arabera, transferentzia ezartzen duen arauak zehaztuko du haren gauzatzea, eta hirugarren atalak "lurraldeetako toki-erakundeen eskumen-transferentzia batekin haren gauzatze egokirako finantzazio nahikoa izan beharko duela" ezartzen du.

ETELeko 93.3 artikuluak "toki-erakundeek zerbitzuak ezin eskaintzerik duten suposizioa kontuan hartzen du, dela bideragarritasun-arrazoiengatik nahiz eraginkortasun edo efizientziagatik, ahal den heinean betiere, toki-erakundeetako beste erakunde batek eskainiko dituela" begiesten du. Beraz, ez du kontuan hartzen eskumen-transferentzien suposizioa, baina bai eskumenaren zerbitzuen kudeaketa. Ez da eskumen-transferentziarik begiesten Gizarte Zerbitzuetako Legean edo 185/2015 Dekretuan ere.

Laburbilduz, **udal-eskumenak beste administrazio publikoetara transferitzerik daudela ondorioztatzerik izan arren, araudi zehatz bat ez izateak eta transferentzien erregimenak agertzen dituen zalantzen ondorioz, lehen-mailako gizarte-zerbitzuen balizko berrantolaketarako aukerarik ez hartzea aholkatzen da Gipuzkoako Lurralde Historikoan".** Aurreko ondorioa, transferentzia orokorrerako Gizarte Zerbitzuetako Legearen aldaketa bilatu arren formulatzen da, ez udalerri partikularrena, udal-eskumenak lurralde historikoetako foru-organoei bideratzeko.

3.2.2. Eskumenak gauzatzeko delegazioa

Eskumenak gauzatzeko delegazioa nagusiki bi mailetan banatzen da: organoen arteko delegazioa (Administrazio Publiko bereko organoen artekoa) eta delegazio intersubjektiboak (Administrazio Publiko desberdinen artekoa). Txosten honetan une oro delegazio intersubjektiboak hartuko ditugu aintzat, udalerriek gizarte-zerbitzuen arloan beste erakunde publikoetara egin ditzazketenak.

Aurretik aipatu den bezala, **Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 8.1 artikuluak xedatutakoaren arabera, eskumen-delegazioak ez du aldatzen eskumen-titulartasuna, baizik eta haiek gauzatzeko eskumenak delegatzen ditu,** eta era horretan, bazterkeria-arloko lehen-arretako gizarte-zerbitzuak delegatzen dituen udalerriak delegatutako eskumenaren erabateko titulartasuna gordeko lituzke. Bestetik, txosten honetako helburua lortzeko, **Eskubide Publikoko erakundeei (mankomunitate edo kontsortzioak) eskumenen gauzatzea delega diezaiekete udalerri gipuzkoarrek, baina ez Eskubide Pribatukoei (fundazioak, kapital publikoak hornitutako merkataritza-sozietateak, elkarteak, etab.).**

Eskumen-transferentzien kasuan ez bezala, eskumenak gauzatzeko delegazioak araudi zabala garatu arren, Euskadiko erakunde komunen eskumen-delegazioa eta lurralde historikoetako foru-organoetatik udalerrietarako delegazioa aztertzen du ia esklusiboki, eta ez alderantziz. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen 20, 22, 23 eta 24. artikuluetan berariaz arautzen da suposizio hori[10].

Horren ohiko ez izan arren, udalerrietatik erkidego- eta foru-instituzioetara eskumenak delegatzea ez da inolaz ere Zuzenbidearen aurkakoa, eta haren aplikaziorako erreferentzia ugari daude. Toki Erregimenaren Oinarrizko Legeak (TEOL) administrazioen arteko delegazio intersubjektiboa berariaz onartzen du, dela goitik beherakoa, dela behetik goranzkoa. Ildo horretatik, TEOLeko 47.2.h artikuluak udaleko Osokoaren eskumena berariaz hartzen du "beste Administrazio Publikoetara funtzio

[10] Aurrerago nabarmentzen den bezala, Gizarte Zerbitzuetako udalek Foru Aldundiari egindako eskumen-delegazioa egin izan da, adibidez, Arabako Lurralde Historikoko Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzuaren arloan.

edo jarduerak transferitzeko", edo "beste administrazio publikoek egindako delegazio edo kudeaketa-gomendioak onartzeko".

Jurisprudentzia-doktrinak bai udaletatik beste erakundeetara bai udaletarako eskumen-delegazio intersubjektiboa onartzen du. Zentzu horretan, epaitegiek aspalditik onartu izan dute delegazio horien baliozkotasuna[11], sektore publikoko arautegi juridikoaren legeriaren partetik isiltasuna besterik ez denean azaldu. Praktika administratiboak aukera hori bermatzen du, izan ere, zenbatezinak baitira udal-eskumenen lurralde-eremuaz gaindiko Euskadiko administrazio publikoetara egindako eskumen-delegazioak. Udalerriek eta foru-aldundiek delegazio intersubjektiboak modu orokor batean egin izan dituzte 40/2015 Legea indarrean sartu aurretik, eta Lege hartatik ez da garatu delegazio horiek aurkako araurik, baina erabat arautu gabeko egoera gertatzen da, izan ere, Lege horretako 9. artikuluak organoen arteko delegazioa baitu xede, eta toki-erregimeneko artikuluek beheranzko delegazioak.

Eskumen-delegazioak ere aintzat hartzen ditu TEOLeko 106.3 artikuluak –baina ez transferentziak–: "Toki Erakundeen eskumendekoak dira kudeaketa, zerga propioen bilketa eta ikuskaritza, baina goragoko eremuko Toki Erakundeei edo Autonomia Erkidegoei egiterik dauden delegazioak onartuta, baita Estatuko legeriak xedatutakoaren arabera, Toki Erakundeen, Autonomia Erkidegoen eta Estatuaren arteko lankidetza-formulak ere".

Izapideari dagokionez, eskumen-delegazioa delegatzen duen udal eskuduneko organoak onartu behar du, baita delegatutako administrazioak ere; eta eskumen-delegazio horiek, bai haien baliogabetzeak ere, Gipuzkoako Aldizkari Ofizialean argitaratu behar dira. Eskumen-delegazio hori adostu duen erakundeak edozein unetan ezezta dezake.

Bestalde, eskumenen gauzatzearen delegazioak ez du zerbitzuaren antolaketarako eskumena, izan ere, delegatzen duen udalak zerbitzu arautu behar baitu. Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 9.2 artikuluak zentzu horretan ondokoa xedatzen du: "*inolaz ere ezingo da eskumen-delegaziorik egin (…) b) izaera orokorreko xedapenak*[12]". **Udal bakoitzak, delegazioa gertatu aurretik, delegatu beharreko zerbitzua arautu beharko luke.** Zenbait udalerrik aldi berean Foru Aldundiari, foru-erakunde autonomo bati edo administrazioen arteko kontsortzio bati eskumenak delegatu beharreko kasu honetan, era komun batean egin liteke aurretiko antolaketa hori, zeinak delegatzaile diren udal guztien arautze homogeneo bat bermatuko bailuke; eta era honetan zerbitzuaren arautegia onartzeko udal-eskuduntzari eta haren araudiari errespetua konbinatu. Hau da, geroago azaltzen den bezala, Arabako Foru Aldundiak jarraitutako ildoa, Gasteizko Udalaren kasua salbu, AFA juridikoki gaitzeko Lurralde horretako EELZ eskaini ahal izateko.

[11] 2003ko azaroaren 5eko Auzitegi Gorenaren epaia: "Onartzen da delegazio intersubjektibo baten presentzia dagoel, legez baimendua, zalantzarik gabe…"
Madrilgo Justizia Auzitegi Gorenaren 2008ko azaroaren 21eko Epaia: "Orduan esaten genuen bezala, eskumen-delegazioa 7/1985 Legearen 47.3.c artikuluak xedatutakoaren arabera gauzatu zen, beste administrazio publikoei funtzio- edo jardueratransferentzia baimentzen duena…" Epai horrek argitzen duenez, administrazio publikoen oinarrizko erregimen juridikotik kanpo geratzen da (orain 40/2015 Legea) "lurralde-administrazioen arteko delegazio intersubjektiboa, eta aukera hori ohiko legegileari egozten zaiola uler dezakegu…".
Illes Balears-eko Auzitegi Gorenak 2012ko ekainaren 5eko Epaia: "… eskumen-delegazio intersubjektibo baten aurrean gaudela ulertzen dugu (Udal batetik mankomunitate batera), Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen Legeren 13. artikuluan osoki arautzen dena –organoen arteko delegazioan gehiago zentratzen da… –".

[12] Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen arabera, udalek agindutako xedapen orokorrak hauek dira: erregelamenduak, ordenantzak, alkate dekretuak eta bandoak.

3.2.3. Kudeaketa-gomendioa

Gizarte-zerbitzuetako arloan udal gipuzkoarrek gauzatzen duten **kudeaketa-gomendioak** ez du zergatik behar eskumen-transferentziarik, ez gauzatzearen delegaziorik, izan ere, suposizio horretan udalerri gipuzkoarren gomendioak –Foru Aldundiari, erakunde autonomo bati, Kontsortzio bati…– ondokoak bakarrik izango lirateke: "izaera materialeko edo teknikoko jardueren gauzatzea (…) eraginkortasun-arrazoiengatik edo jarduerarako premiako diren baliabide teknikorik ez dagoenean[13]". **Kudeaketa-gomendioa, eskumen baten gauzatzearen delegazioaren aldean, eskumenak gauzatzeko jarduerarako alderdi materialetara bideratzen da zorrozki.** Justizia-epaitegiek ildo horretan nabarmentzen duten bezala, gomendioa ez bada bideratzen zorrozki jarduera materialetara, eta gainera, aginte administratiboak gauzatuz gero, "eskumen-delegazio intersubjektibo baten suposizioan gaudela ulertzen dugu[14]".

Horrela, **kudeaketa-gomendioak ez dakar eskuduntza-titulartasunaren aldaketarik, gizarte-zerbitzuetako arloko lehen-arretan udalarena dena; eta, bestetik, gomendioa egiten duen udala ez du salbuesten egindako gomendioaren jarduera materialei sostengua eman eta izaera juridikoko egintzak edo ebazpenak agintzeko.** Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 8.1 eta 11.2 artikuluek horrela ezartzen dute.

Beraz, **eskumena gauzatzeko delegazioan ez bezala, kudeaketa-gomendioaren kasuan, gomendioa egiten duen udal-organoak dagokion eskumen-arloko administrazio-ebazpenak ematen jarraitzen duela** nabarmentzea garrantzitsua da. Gizarte-zerbitzuetako kudeaketa-gomendioen arloko adibide bat Donostiako Udalak, 2007ko apirilaren 27an, Gipuzkoako Foru Aldundiaren alde onartutako telelaguntza-zerbitzuaren kudeaketa-gomendiorako instituzioen arteko hitzarmena da (Gipuzkoako Aldizkari Ofiziala, 2007ko maiatzaren 16a). Aldundiari kudeaketa-gomendioa luzatu arren, "Telelaguntza-zerbitzuaren udal-araudia" onartzeko eskuduntza beretzat gorde zuen, baita telelaguntza-zerbitzuko alta, baja eta aldaketei buruzko ebazpen administratiboak emateko eskuduntza ere.

Zerbitzu bat eskaintzeko gomendioa ez da arrotz gertatzen Gizarte Zerbitzuetako 12/2008 Legean, ez haren garapenerako araudian ere. Aitzitik, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazioen eta zerbitzuen zorroari buruzko 185/2015 Dekretuko 3. artikuluak administrazio publikoko maila bakoitzaren derrigorrez eskaini beharrezko gizarte-zerbitzuen administrazio-maila bakoitzari dagozkionak mugatzen ditu. Artikulu horren arabera, "euskal administrazio publikoek eskumeneko dituzten zerbitzuen eskaintza mandatu dezakete arautegi juridikoan jasotako tresnen bitartez.

Aurrerago nabarmentzen den bezala, kudeaketa-gomendioa ez bada organoen artekoa edo udalerri bereko organoen artekoa, Eskubide Publiko erakundeei edo Administrazio Publikoei egin behar zaio; eta hitzarmen baten bitartez artikulatu behar da, Gipuzkoako Aldizkari Ofizialean argitaratu behar dena[15]. Hau da, udalerri gipuzkoarrek Eskubide Publikoko erakundeei kudeaketa-gomendioa egin diezaiekete (mankomunitate edo kontsortzioak), baina ezin diete Eskubide Pribatuko erakundeei egin (fundazioak, erabat publikoa den kapitaleko merkataritza-sozietateak, elkarteak, etab.).

Azkenik, kudeaketa-gomendio horiek ezingo dute xede izan sektore publikoko kontratuen arautegiak araututako kontratuen prestazio propiorik. Kasu horretan, haren izaera eta lege-araubidea legeri horretan aurreikusitakora egokituko da[16]. Ildo horretatik, Europar Batasuneko Auzitegi Gorenak eta administrazio-kontrataziorako aholku-batzordeek aldi batetik hona ohartarazi dutenez, herritarrei

[13] Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea, 11.1 artikulua.
[14] Illes Balears-eko Justizia Auzitegi Gorenaren epaia, 2012ko ekainak 5a.
[15] Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea, 11.3.b artikulua.
[16] Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea, 11.1 artikulua

zerbitzuak emateko kudeaketa-gomendiorako aukera balizkoa da, baina ezin da kudeaketa-gomendiorik erabili, adibidez, Udalaren zerbitzu propiotarako, ez baitira herritarrei bideratutako zerbitzu publikoko prestazioak. Adibidez, Udal bateko eraikinen garbiketa-zerbitzuen kasuan, ezin da artikulatu kudeaketa-gomendiorik, eta, horren ondorioz, ezin da baztertu kontratazio publikorako arautegiaren aplikaziotik. Kudeaketa-gomendio hori Zuzenbidearen aurkakoa izango litzateke, eta merkatu-zerbitzu horiek lehia askeari kentzea.

Orokorrean, gizarte-zerbitzuen arloan, kudeaketa-gomendioak lankidetza-hitzarmenaren bitartez prestatzen dira. Gizarte Zerbitzuetako lankidetza-hitzarmen baten adibide gisara, Donostiako Udalak 2007ko apirilaren 27an telelaguntza-zerbitzuaren kudeaketa-gomendioa Gipuzkoako Foru Aldundiari egindakoa da (Gipuzkoako Aldizkari Ofiziala, 2007ko maiatzaren 16a). Bestetik, Gipuzkoako Foru Aldundiak eta Azkoitiko Udalak adostutako lankidetza-hitzarmena nabarmen daiteke, tutoretzapeko apartamentuen kudeaketa-gomendioa onartzen duena; 2015eko otsailaren 10ean Azkoitiko Udalbatzarraren Osokoak onartutako hitzarmena.

3.2.4. Kudeaketa-gomendioa eta eskumen-delegazioa: Arabako Lurralde Historikoko EELZ-ren kasua

Kudeaketa-gomendioak ez du premiako aldi bereko eskumen-delegaziorik adostea. Eskumen-delegazioak ere ez du beharrezko aurretiko edo aldi bereko kudeaketa-gomendio bat, baina eskumenak gauzatzeko delegazio bat eta kudeaketa-gomendio bat aldi berean gerta daitezke. Landaeremu arabarreko udalek eta Arabako Foru Aldundiak azken suposizio hori garatu dute Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzuen kudeaketarako. Lankidetza-hitzarmen batean gauzatzen dira kudeaketa-gomendioa eta eskumen-delegazioa, eta, aldi berean, Foru Aldundiari etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren arloko ondoko eskumenak:

- Ebazpen-proposamenetik (udal gizarte-zerbitzuek egina) zerbitzua eskaintzeko administrazio-prozedura guztiak erabat bukatu arte tramitatzea, horretarako dagozkion eta premiako diren ebazpen guztiak onartuta, eta bereziki, eskubidearen onarpen-, sarbide-, baliogabetze- nahiz ezeztatze-ebazpen guztiak.

- Zerbitzua modu egoki batean eskaintzeko premiako diren jarraibide eta irizpideak ezarri behar dira, zerbitzua arautzen duen Udal Arautegiak ezarritakoaren arabera.

- Zerbitzua eskaintzeko prezio publikoak kudeatu, likidatu, ikuskatu eta bildu.

- Zigortzeko ahalmena gauzatzea.

- Delegatutako eskumenak gauzatzean adierazitako erabakien aurka jarritako helegite administratiboak indargabetzea.

Txosten honen esparruan, Arabako Lurralde Historikoko Hitzarmena era orokorrean ezartzeko arrazoiak eta haren lege-mihiztadura ezagutzea interesgarria gerta daiteke, izan ere, zerikusi handia baitu Gipuzkoako Lurralde Historikoko lehen-mailako gizarte-zerbitzuen berrantolaketa baten aukera neurtzeko arrazoiekin. Arria-Maeztuko Udalak eta Arabako Foru Aldundiak sinatutako hitzarmenaren arabera:

> *"Gizarte Zerbitzuetako Legearen arabera, Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzua udalen eskuduntza bat da eta Lurralde Historikoko udalerri gehienetan eskaintzeko oso zailak diren ahalmenak eta funtzioak gordetzen ditu, izan ere, tamaina eta biztanleria urriagatik, zerbitzu hori eskaintzeko azpiegi-*

turarik ez dutelako; eta horren ondorioz, gainera, Lurralde Historiko osoko etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren intentsitatea eta kalitatea antzeko ez izatea gertaraz dezake.

Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legearen 31. artikuluaren arabera, Aldundiek udal-eskuduntzako zerbitzuak lurralde osoan egokitutako eskaintza bermatu behar dute, eta testu bereko 36. artikuluaren arabera, beste batzuen artean, laguntzarako eta juridikoki, ekonomikoki eta teknikoki lankidetza-funtzioa bete behar dute dagozkion udal-zerbitzuetan. Aurretik esandakoak eta baliabideen kudeaketa-efizientzia handiagoa izateko, Arabako Foru Aldundiaren parte-hartzea gomendagarria da, orain artean eta gaur egun Arabako Foru Aldundiak eskainitako zerbitzuari jarraitutasuna emanda.

Horregatik, udal-azpiegituren gabeziak konpontzeko xedez, eta Lurralde osoan zerbitzuaren eraginkortasuna bermatzeko mekanismoen arbitrajea egin eta Lurraldeko herritarrak intentsitate- eta kalitate-maila bereko jasotzaile izatea lortzeko, baliabide ekonomikoen exekuzio eta kudeaketa eraginkorra eta optimoa lortzeko, Arabako Foru Aldundiaren eta hori erabakitako Udalen arteko lankidetza-esparru bat antolatzea udal-eskumeneko zenbait funtzio gauzatzeko, eta zerbitzua modu integral batean eskaintzeko.

Administrazioen arteko lankidetza-, kooperazio- eta laguntza-printzipioetan lege-markoarekin bat dator lankidetza hori, adibidez, Sektore Publikoko Arautegi Juridikoaren 10/2015 Legearen 140. artikuluan eta hurrengoetan; eta Hitzarmen honetan gauzatutako Gizarte Zerbitzuetako legearen 43. artikuluan eta hurrengoetan.

Etxez etxeko laguntza-zerbitzuari buruzko udal-funtzioen izaera anitzagatik, aurretik aipatutako 40/2015 Legearen 47. artikuluan eta hurrengoetan oinarritutako Hitzarmen honek bi lankidetza-formula izan behar ditu: 1) prestazio sozialarekin eta prezio publikoaren diru-bilketarekin erlazionatutako administrazio-prozeduren izapidetzeari eta garapenari buruzko funtzioei buruzko eskumen-delegazioa, eta 2) zerbitzua bera eskaintzeko beste funtzioen kudeaketa-gomendioa.

Bi formula parte-hartzaile horiek Hitzarmen bakar batean biltzen dira haien eraginkortasuna, baliozkotasuna eta iraunaldia elkar lotzeko. Foru-lankidetzaren oinarrietako bat arabar udalerrietako zerbitzuaren kalitatea eta intentsitatea tankerakoa mantentzea denez, zerbitzuaren eta haren prezio publikoen arautegiak berdina izan behar du hitzarmena sinatzen duten Udal guztientzat, eta horrekin eskumen-delegazioa erraztu egiten da, eta horregatik, Hitzarmen honetako gehigarri gisara[17]*, zerbitzuaren arautegia eta haren prezio publikoa gehitzen dira".*

3.2.5. Baliabide propioei egindako enkargua

Kudeaketa-gomendio edo eskumen-delegazioaren figura juridikoak ez dira nahastu behar baliabide propioei egindako enkarguaren figurarekin. Sektore Publikoko Sektorearen Kontratuetarako 9/2017 Legearen 32. artikuluaren babespean, gipuzkoar udalerriek haien lehen-mailako gizarte-zerbitzuak antola ditzakete obra-, hornidura- zerbitzu-kontratu eta abarretako prestazio propioak exekutatuta, elkarren partaidetza eta kontrolpean dagoen Kontsortzio bat izan daitekeena [18]. Kasu horretan, Sektore Publikoko Kontratuen Legearen 32. artikuluaren baldintzak betetzen dituzten udaletako eskaki-

[17] Aurreko puntuan azaldu den bezala, eskumen-delegazio eta kudeaketa-gomendioko aukera bateratuak ez du jasotzen antolaketaren eskumena, eta delegatzen duen administrazioaren aldetik aurretiko erregelamendua premiako ditu. Edonola ere, erregulazio hori berbera izan daiteke delegatzaile diren udalerri guztientzat, delegatu eta/edo gomendatu den zerbitzuaren ezaugarriak homologatzeko balia daiteke.

[18] Kontsortzioaren eta Erakunde Autonomoaren tresna hurrengo puntuan aztertzen da.

zunek "ez dute izango kontratu izaerarik", izan ere, baliabide propioko enkargu horietan jerarkia, bertikaltasuna eta derrigorrezkotasuna beharreko baitira. Aitzitik, kudeaketa-gomendioa borondatezko hitzarmenen bitartez formalizatzen da eta gomendioaren baldintzak adosten ditu.

Aipatutako Sektore Publikoko Kontratuen Legearen 32. artikuluaren baldintzak oinarri hartuta, udalerri bakoitzak enkargatu diezaioke Kontsortzioari, eta Kontsortzioak derrigorrezkoa izango luke enkargua betetzea, enkargua egin dezakeen udalak alde bakarretik ezarritako jarraibideei kontu hartuta; eta Kontsortzioaren edo baliabide propioen erabilera ekonomikoki ordainduko litzateke, enkargua egindako udalak alde bakarretik onartutako tarifen bitartez.

Nolabaiteko eztabaida juridikoa mantentzen da zenbait administrazio publikoren baliabide propio gisara Kontsortzioa ulertzeko[19], baina baliabide propio gisara oraintsu onartu izandako zenbait kontsortzio aurki ditzakegu. BSC-CNS Kontsortzioaren kasua da hori, Barcelona Supercomputing Center – Superkonputaziorako Zentro Nazionala sortzeko, eraikitzeko, ekipatzeko eta ustiatzeko kontsortzioa, Estatuko Administrazio Orokorraren, Kataluniako Generalitatearen eta Kataluniako Unibertsitate Politeknikoaren partaidetza duena. Haren estatutuen 26. artikuluak Kontsortzioa "Estatuko Administrazio Orokorreko baliabide propiotzat eta zerbitzu teknikotzat[20]" izendatzen da.

Administrazioaren baliabide propioko Kontsortzioko adibide bat Kataluniako Unibertsitate Zerbitzuen Kontsortzioa (CSUC) da, Kataluniako Generalitateak, Bartzelonako Unibertsitateak, Kataluniako Unibertsitate Politeknikoak, Rovira i Virgili Unibertsitateak, Kataluniako Unibertsitate Irekiak, Ramon Llull Unibertsitateak eta Vic-eko Kataluniako Unibertsitate Zentralak osatua, zerbitzu akademikoak, zientifikoak, liburutegikoak, ezagutza-transferentziakoak eta hitzartutako erakundeen kudeaketa partekatzeko eta amankomuna izateko xedea duena; sinergiak eta eskala-ekonomiak ahalbidetuz, eraginkortasunaren eta efizientziaren alde egiteko. Kontsortzioko Estatutuen 5. artikuluaren arabera, Kontsortzioak Kataluniako Generalitatearen baliabide propioko eta instrumentaleko kontsiderazioa du[21].

Sektore Publikoko Kontratuen Legearen 32.4 artikuluaren arabera, erakunde bat edo kontsortzio bat bi edo administrazio publiko gehiagoren baliabide propio izan daiteke guztien baliabide propioa den erakundearen kontrola guztiek izaten dutenean. Hala ere, aukera horrek arrisku garrantzitsuak ditu, izan ere, udalerri bakoitzak alde bakarretik eska diezaioke baliabide propioari zenbait zerbitzu bereganatzea, eta derrigorrezko exekuzioa izanda, baliabide propioak jasandako kostu eraginkorrean oinarritutako tarifak onartuta; erakunde horretako kide diren beste udal batzuek ere finantzatzen dutena.

Erakunde autonomo bat –Kabia, adibidez– baliabide propio gisara hartzeko aukerari dagokionez, Kabiaren Estatutuetako 1.2 artikuluan "Gipuzkoako Foru Aldundiko baliabide instrumental propio gisara haren xedeak betetzeko" baliabidetzat hartzen da. Hala ere, Kabia ezin da ulertu udalen baliabide instrumental propiotzat, izan ere, udal batek hori egiteko, udal-zerbitzuekin duten tankerako kontrola erakunde horrekin izan beharko luke; udalen baliabide propioko izaera gori Kabiaren estatutuek onartzea, udalek haien kalifikazio propioa egitea, etab.

[19] Aragoiko Kontratu Publikoen Auzitegi Administratiboaren uztailaren 4ko 75/2017 Akordioaren arabera, "kontsortzioaren figura (…), *teknikoki, zeharkako kooperazioaren eredu gertatzen da (horregatik, hitzarmenaren figura erabiltzen du) eta ez kooperazio bertikala*". Baliabide propioei eginiko enkargua kooperazio bertikalaren eredu da.

[20] 2018ko apirilaren 13ko Estatuko Aldizkari Ofiziala.

[21] 2018ko martxoaren 8ko Estatuko Aldizkari Ofiziala.

3.3. Udalen kudeaketa-gomendioak eta/edo eskumen-delegazioak egiteko erakundeak

Aurreko ataletan, udal gipuzkoarrek kudeaketa-gomendioa eta/edo eskumen-delegazioa egiteko aukerak aztertu dira Gizarte Zerbitzuetako 12/2008 Legeak eta Gizarte Zerbitzuetako Zorroko 155/2015 Dekretuak aurreikusitako gizarteratzeko gizarte-zerbitzuei buruzko kudeaketa-gomendio eta/edo eskumen-delegazioari dagokionean. Atal honetan, eskumen horiek zein erakunderi eman daitezkeen aztertzen da, eta/edo kudeaketa-gomendioen jasotzaile zein izan. Sarrerako atalean nabarmendu den bezala, hiru dira aztertutako aukerak: Gipuzkoako Foru Aldundia bera izatea, foru-erakunde autonomo bat –Kabia erakunde autonomoa erabiltzea berariaz aztertu da, dagoeneko gizarte-zerbitzuak eskaintzeko eratua– eta administrazioen arteko edo mistoa den kontsortzio bat.

3.3.1. Gipuzkoako Foru Aldundiari

a) Gipuzkoako Foru Aldundiari eskumenak delegatzea

Ez dago lege-eragozpenik Udal gipuzkoarrek –guztiek edo batzuk– gizarteratzeko lehen-mailako gizarte-zerbitzuen arloko eskumen-delegazioak Gipuzkoako Foru Aldundiari egiteko. Izan ere, **udal-eskumenak gauzatzeko Gipuzkoako Foru Aldundiari delegazioa egitea ez da ohiz kanpokoa, baizik eta errotua dagoen figura da.** Adibide gisara, Gipuzkoako Foru Aldundiak Gipuzkoako Aldizkari Ofizialean 2019ko urtarrilaren 18an argitaratuta, udal gipuzkoarrek zerga-arloan sinatutako eskumen-delegazioei buruzko hitzarmenen zerrenda azaltzen du, 2011ko abenduaren 23an Gipuzkoako Aldizkari Ofizialak argitaratutako hitzarmenerako aukera desberdinen arabera adostutakoak. Aldizkari ofizial horretan, udal bakoitzak sinatutako delegaziorako hitzarmen-ereduen zerrenda bat argitaratu da.

Delegatutako eskumenen asimetria askotariko delegazio-ereduek ahalbidetzen dutela nabarmendu behar da. Gipuzkoako Foru Aldundiari askotariko udal-eskumenen delegaziorako aukeren eta mailen arkitektura hori erabilgarria gerta dakioke bazterkeria arloko gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako eskumen-delegaziorako eredu bat proposatu ahal izateko; udalerrietako edonolako egoera, borondate eta helburuetara egoki daitekeena.

Testuinguru horretan, **Gipuzkoako Foru Aldundiari dagokio –eta hark zehaztutako GFAko zerbitzuari[22]– delegatutako eskumenaren jarduerarako material propioei sostengua emateko egintzak edo ebazpenak agintzea.** Lehen aipatu den bezala, bestetik, **eskumen-delegazioak ere ez du beharrezko aurretiko edo aldi bereko kudeaketa-gomendiorik, baina eskumenak gauzatzeko delegazio bat eta kudeaketa-gomendio bat aldi berean gerta daitezke –eta ohikoa izaten da–**. Azkenik, eskumen-delegazioak haren titulartasunari ez dio eragiten, beraz, **bazterkeria-arloko gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako eskumena delegatzen duen udalak erabateko titulartasuna gordeko luke eta eskubide subjektiboari erantzun beharko lioke** herritar batek gizarte-zerbitzuetako arloko zerbitzu edo prestazio bat jasotzea eskatzean.

[22] Ziur aski, Indarkeria Matxistaren Emakume Biktima Babesteko eta Gizarteratzeko Zerbitzua.

b) Gipuzkoako Foru Aldundiari kudeaketa-gomendioa

Bestetik, ez dago eragozpenik aztertutako zerbitzuen kudeaketa-gomendio bat Gipuzkoako Foru Aldundiari egiteko. Aitzitik, Gipuzkoako Lurralde Historikoan udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari kudeaketa-gomendioak formulatzea oso ohikoa izaten da. Gorago azaldutako gizarte-zerbitzuetako kudeaketa-gomendioetako adibideez gain, udal gipuzkoarrek Gipuzkoako Foru Aldundiari egindako gomendioen beste eredu batzuk ondoko hauek izan daitezke:

- Premiamendu-prozedurako ondasunak besterentzeko Gipuzkoako Foru Aldundiari Oiartzungo Udalak egindako kudeaketa-gomendioa[23],

- Gizarte-zerbitzuen arloko lehen-arreta, ostatu balioaniztunak eta pertsona adinduentzako tutoretzapeko apartamentuak artatzeko Gipuzkoako Foru Aldundiari Donostiako Udalak egindako kudeaketa-gomendioa.

Aurrerago azaltzen den bezala, **kudeaketa-gomendioa Udal bakoitzak bere kabuz egin beharko luke, baina ez luke zergatik udalen gutxieneko zenbateko baten beharrik ibilbide horretatik aurrera egiteko.** Bestetik, **gomendioa aztertutako zerbitzu bati edo gehiagori buruzkoa izan da daitekeela** nabarmendu behar da. Edonola ere, eta aurretik aipatu izan den bezala, **kudeaketa-gomendio batek ez du eskumen-transferentziarik edo haiek gauzatzeko delegaziorik ekartzen, beraz, suposizio horretan udal gipuzkoarrek –suposizio honetan Gipuzkoako Foru Aldundiari– izaera materialeko edo teknikoko jarduerak gauzatzea; eta administrazio-eskumenak gauzatzea eta horren ondoko ahalmen administratiboen gauzatzea udalen esku geratzen da.** Bestalde, aurretik aipatu den bezala, **kudeaketa-gomendioak ez du beharreko aldi berean eskumen-delegazio bat egitea, baina balizkoa da –eta ohiko– aldi berean zenbait eskumen gauzatzeko delegazioa eta kudeaketa-gomendio bat egitea.**

3.3.2. Foru-erakunde bati

a) Foru-erakunde bati egindako eskumen-delegazioa

Foru-sektore publikoaren tipologia propioan erakunde desberdinen sailkapena agertzen da, Gipuzkoako Lurralde Historikoko Finantza eta Aurrekontu Araubideari buruzko 4/2007 Foru Arauak ezarriak. Foru Arau horren 2. artikuluan, lurralde arloko Administrazio Publikoaren (Gipuzkoako Foru Aldundia) eta Administrazio Instituzionalaren sailkapen bat egiten du, eta foru-erakunde autonomoak eta foru-erakunde enpresarial publikoak kontuan hartzen ditu.

Aipatutako Foru Arauaren 4. artikuluak foru-erakunde autonomoak arautzen ditu, Gipuzkoako Foru Aldundiari dagozkion jarduerak garatzen dituzten erakundeak dira; hartatik desberdinduak eta mendeko erakunde gisakoak. Foru-erakunde autonomoek, Foru Arau baten premia dutenak sortu ahal izateko, Zuzenbide Administratiboaren pean daude eta haien helburua "deszentralizazio-erregimenean, sustapen-jarduerak, prestazionalak eta zerbitzu publikoei dagokien kudeaketa gauzatzea da". Erakunde autonomo bat Eskubide Publikoko erakunde bat den heinean, udalek erakunde autonomo horietan eskumenak delegatzea gerta daiteke, izan ere, beste erakunde publiko edo haien mendeko diren eskubide publikoko erakundeei eskumenak delegatzerik baitago. Ez da zaila aldizkari ofizialetan udalek erakunde autonomoei egindako eskumen-delegazioei buruzko informazio ugaria aurkitzea.

[23] 2019ko otsailaren 11ko Gipuzkoako Aldizkari Ofiziala.

Gipuzkoako Foru Aldundiko Gizarte Politikako Departamentuaren erakunde autonomo batek –zehazki, Kabia Erakunde Autonomoak[24]– lehen-arretako gizarte-zerbitzuetako udal-eskumenak eskuratzeko aukerari dagokionean, 12/2014 Foru Arauaren bitartez sortu zela azpimarratu behar da eta haren estatutuak 46/2014 Foru Dekretuak onartu zituela. Bi foru-xedapen horiek berariaz aurreikusten dutenez, **Kabia Gizarte Zerbitzuetako Legearen arloan Gipuzkoako Foru Aldundiak agindutako zerbitzu eta funtzioak kudeatu, eskaini eta exekutatzeko erakunde autonomoa da, eta udalen eskumen diren lehen-arretako gizarte-zerbitzuak kudeaketa-gomendioan eskain ditzakete.**

Edonola ere, indarrean dagoen arautegiak udalek erakunde autonomoei eskuduntzen gauzatzea delegatzeko aukera eskaini arren, udalek delegatutako eskumenak gauzatzeari buruz –soilik kudeaketa-gomendioa– Kabiak erakundearen estatutuek ez dutenez ezer aipatzen, **erakundea sortu izandako Foru Araua egokitu beharko litzateke eta estatutuak aldatu, udal-eskumenak gauzatzea zuzenean delegatu ahal izateko.** Hala ere, ez litzateke premiakoa gertatuko Gipuzkoako Foru Aldundiak egindako kudeaketa-gomendioaz Kabia arduratzea erabakiko balitz, aurretik udalek delegatutako gizarte-zerbitzuen arloko gizarte-zerbitzuei buruzkoa.

Gipuzkoako Foru Aldundiak ezin du berriz Kabiaren alde delegatu aurretik udalek Kabiari delegatutako eskumenen gauzatzea, izan ere, Lege batek berariaz agindu ezean, "ezingo dira delegazioak gauzatzen dituen eskumenak delegatu[25]".

b) Erakunde autonomo bati egindako kudeaketa-gomendioa

Erakunde autonomo bati egindako kudeaketa-gomendioa ere ohikoa izaten da udal gipuzkoarren aldetik. Horren adibide bat jartzekotan, Udaltzaingorako hautaketa-prozesua kudeatzeko udalerri gipuzkoarrek sarri gomendatzen diete Polizia eta Larrialdietako Euskal Akademiari: aipatutako Akademiak Pasaiako Udalarekin[26], Beasaingo Udalarekin[27], Ordiziako Udalarekin[28], Zumaiako Udalarekin[29] eta beste batzuekin sinatutako hitzarmenak.

Udalei dagokien lehen-arretako gizarte-zerbitzuetako eskumena kudeaketa-erregimenean Kabia Erakunde Autonomoari gomendatzeko aukerari buruz, aurretik aipatu den bezala, 12/2014 Foru Arauak sortu zuen foru-erakunde autonomo hori, eta 46/2014 Foru Dekretuaren bitartez, haren estatutuak onartu zituzten. **Bi xedapenek berariaz azaltzen dutenez, udal-eskumeneko diren lehen-arretako gizarte-zerbitzuak Kabia erakundeak eskain ditzake kudeaketa-gomendioaren erregimenean.** Beraz, suposizio hori aurrera eramatea erakunde autonomoari eskumenak delegatzea baino errazagoa izango litzateke.

Aipatutako Foru Arauaren zioen azalpena oso argigarria gertatzen da: "(…) foru-organismo autonomoari dagokio Gizarte Zerbitzuen Eusko Jaurlaritzaren, abenduak 5eko, 12/2008 Legeko 22. artikuluko 2. atalean araututako bigarren-mailako gizarte-zerbitzuen zuzkidura. Era berean, foru-erakunde autonomoak, beste administrazio publiko bateko eskumeneko izan daitekeen, lehen-mailako gizarte-zerbitzuen arreta, lagapen araubidez eman ahal izango du.

---

[24] Jakinekoa den bezala, Kabia Gipuzkoako Foru Aldundiaren Gizarte Politikako Departamenduari esleitutako erakunde autonomoa da. Nortasun juridiko propioa eta jarduteko gaitasuna du, ondare eta diruzaintzarena, baita funtzioak konplitzeko eta esleitutako eskumenetarako kudeaketa-autonomia ere. Gipuzkoako Foru Aldundiak agindutako zerbitzuak eta funtzioak kudeatu, eskaini eta exekutatzea berariazko xede ditu, Eusko Legebiltzarraren Gizarte Zerbitzuen abenduaren 5eko 12/2008 Legearen eskumen-arloan. Gaur egun, udal-titulartasuneko pertsona adinduentzako eta mendekotasun-egoeran dauden pertsonentzako hamasei egoitza-zentro eta eguneko zentroen kudeaketaren mandatua egin zaio.

[25] Sektore Publikoko Araubide Juridikoaren Legearen 9.5 artikulua.

[26] GAO, 2018ko abuztuaren 1.

[27] GAO, 2018ko abuztuaren 6a.

[28] GAO, 2018ko uztailaren 24a.

[29] GAO, 2018ko maiatzaren 30a.

3.3.3. Administrazioen arteko edo mistoa den kontsortzio bati

a) Administrazioen arteko eta mistoak diren kontsortzioen legezko izaera

Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko 40/2015 Legearen 118. artikuluaren arabera, **Kontsortzioak zuzenbide publikoko entitateak dira eta nortasun juridiko propio eta bereizia dute. Administrazio publiko batzuek edo sektore publiko instituzionaleko entitate batzuek sortzen dituzte, beren artean edo entitate pribatuen parte-hartzearekin, guztien interes komuneko jarduerak egiteko beren eskumenen eremuan.** Artikulu horrek gehitzen duenez, **kontsortzioek sustapen jarduerak, prestazioak ematekoak edo zerbitzu publikoak elkarrekin kudeatzeko jarduerak egin ahalko dituzte, baita legeetan aurreikusita dauden beste guztiak ere.**

Kontsortzioen eta mankomunitateen arteko desberdintasun nagusia mankomunitateak udalen elkarteek osatua izateko premia da, eta kontsortzioak moldakorragoak dira, udal batzuk besteekin lotzea ahalbidetzen duena, baina baita bestelako administrazio publikoekin ere, eta Eskubide Pribatuko erakundeekin ere. Hau da, bi moduko kontsortzioak daude, administrazioen artekoak eta mistoak. Administrazio publikoen artetik sortzen dira lehenak, eta Eskubide Pribatuko erakundeak hartzen dituzte bigarrenek. Kontsortzioen moldakortasun hori –mankomunitateek duten alde nagusia dena, eta udal batzuk besteekin batzea ahalbidetzen duena, baina baita bestelako administrazio publiko batzuekin ere edota erakunde pribatuekin ere– txosten honetarako bereziki garrantzitsua da, izan ere, administrazioaren beste instantzia batzuk udal-eskumeneko gizarte-zerbitzuak eskaini ahal izateko aukerak aztertzea baita txosten honen helburua.

Kontsortzio guztiek administrazio bati esleitu beharra dutenez, kontsortzio bakoitzaren estatutuei dagokie Kontsortzioa zein administraziori adskribatzen zaion zehaztea, ondoko irizpideei adostua, aplikaziorako lehentasunaren arabera ordenatuak:

- Gobernu-organoetako boto-gehiengoa izatea.
- Organo exekutiboetako kide gehienak izendatzeko edo kentzeko gaitasunak izatea.
- Zuzendaritzako langile gehienak izendatu edo kentzeko gaitasuna izatea.
- Arautegi berezi batengatik kontsortzioaren jarduerari buruzko kontrol handiagoa izatea.
- Gobernu-organoko kide gehienak izendatzeko edo kentzeko gaitasuna izatea.
- Ehuneko berrogeita hamar baino finantzaketa handiagoa egitea
- Ondare-funtsaren partaidetza-ehuneko altuena izatea.
- Biztanle gehiago edo lurralde-hedapen handiagoa izatea, estatutuetako xede gisara pertsonei zerbitzuak eskaintzea, edota lurraldean jarduerak garatzera orientatutakoaren arabera.

Lehen-arretako gizarte-zerbitzuak eskaintzeko administrazioek osatutako kontsortzioan erakunde pribatuak partaide izatearen suposizioan, aurreko atalean ezarritako izapideekin bat datorren Administraziora esleituta egongo da kontsortzioa ere.

Langileen erregimenari dagokionez, kontsortzioetako zerbitzuetako langileak, mankomunitateetan bezala, langile funtzionarioak edo lan-kontratudunak izan daitezke eta berariaz partaide diren ad-

ministrazioetakoak dira. Haien araubide juridikoa esleitutako Administrazio Publikoaren berbera izango da eta ezingo dute jaso haien baliokide diren lanpostuetarako ezarritako ordainsari altuagorik. Salbuespen gisara, kontsortzioko partaide diren administrazioetatik langilerik ez lortzekotan, eta bete beharreko funtzioen berezitasunen ondorioz, kontsortzioa adskribatzen den Administrazioak zuzeneko kontratazioa onar dezake funtzio horien betekizuna bermatzeko.

Kontsortzioak Eskubide Publikoko erakunde diren heinean, esleituta dauden Administrazio Publikoko aurrekontu-, kontabilitate- eta kontrol-araubideari lotuta egongo dira, 2/2012 Lege Organikoak agindutakoari kalterik egin gabe.

Eskuduntza duten gizarte-zerbitzuen kudeaketarako, kontsortzioen kudeaketa propioa edota arautegiak aurreikusitako zeharkako moduen bitartez kudea daitezke kontsortzioak. Hau da, **gizarte-zerbitzuetako kudeaketarako sortutako kontsortzioei, administrazio guztiei toki-erregimeneko araudiak onartutako kudeaketa zuzeneko edo zeharkako izateko aukera eskaintzen zaien bezala, gizarte-zerbitzuak kudeatzeko sortutako kontsortzioek aukera hori izango lukete.**

b) Administrazioen arteko edo mistoa den kontsortzio bati eskumen-delegazioa

Kontsortzio bat Zuzenbide Publikoko erakunde bat den heinean[30], dela administrazioen artekoa –administrazio publikoen artekoa–, dela mistoa –Zuzenbide Pribatuko erakundeekin osatua–, **ez dago trabarik udalek kontsortzio bati gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako eskumenen gauzatzea beste erakunde publiko batzuei edo haie lotutakoak edo haien mendeko diren zuzenbide publikoko erakunde batzuei delegatzeko.** Horren ondorioz, aldizkari ofizialetan udal-eskumenen delegazioak ohiko izaten dira isuri-kontrolean, hondakin-kudeaketan, ur-horniduran, gizarte-zerbitzuen arloan, etab.

Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak (ETEL) berak kontsortzioak "toki-zerbitzuak eskaintzeko erakunde-baliabide gisara" ulertzen ditu, "udaletatik beste instantzia batzuetara eskaintza hori bideratu beharra gertatzen denean, eskala- edo efizientzia-arrazoiengatik". ETEL berak ere "lehentasuna ematea elkarte-oinarriko erakundeei (nagusiki mankomunitateak) eta kontsortzioei, tokiko zerbitzuak emateko bitarteko instituzionalak diren aldetik, baldin eta, eskala-arrazoiak direla edo eragin-kortasun-arrazoiak direla, beharrezkoa bada zerbitzu horiek udaletatik beste instantzia batzuetara eskualdatzea. Halaber, udalez gaindiko erakundeak arautzen dituen, apirilaren 10eko, 6/2007 Foru Arauak 21.3 artikuluan ezartzen duenez: udal-entitateek eratu dituzten kontsortzioen esku utz ditzakete (…) kontsortzioak bere gain hartutako zerbitzuen prestazioaren ordain udalek ezarritako tasen kudeaketa, likidazio eta bilketa egiteko ahalmena".

Txostenaren helburua aintzat hartuta, garrantzitsua da ondokoa azpimarratzea: **udal-eskumen bat gauzatzeko kontsortzio baten alde egindako delegazio intersubjektiboa, udala kontsortziokoa ez izan arren, Gipuzkoako Foru Aldundiari edo erakunde autonomo bati eskumenaren gauzatzea delegatzeko aukera badago, administrazio publikoen partaide ez dena.** Hau da, udal-eskumenen gauzatzea delegatzea parte-hartzen ez duen erakunde publiko baten alde exekuta daiteke.

Udalen eta administrazio publiko desberdinen arteko interakzioen adibide interesgarri bat Haurreskolak Partzuergoa da. Kontsortzioaren oinarria, sorkuntzarako Protokoloaren arabera, "Eusko Jaurlaritzak, Foru Aldundiek eta Eudelek, 2001eko otsailak 8an, hitzartutako gizarte-zerbitzuetako eskumen-banaketari buruzko Erakundeen arteko Hitzarmena" da. Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko kontsortzioren partaidea da 1/1997 Legegintza Dekretuaren 7.4 artikuluak xedatutakoaren

[30] Sektore Publikoko Araubide Juridikoaren Legaren 118. artikuluak argi azaltzen du: *"Kontsortzioak eskubide publikoko erakundeak dira…"*.

arabera, azaroaren 11koa, Euskadiko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen Testu Bategina onartzen duena. Formalki, 2003ko irailaren 24an Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak eta Autonomia Erkidegoko udalek sortutako erakunde bat da, haur-eskolen kudeaketa integrala eta hiru urte baino gutxiagoko haurren laguntza eta hezkuntza-arreta gauzatu ahal izateko borondatez eratua.

Gizarte-zerbitzuen arloan, aztergai hartzeko beste adibide bat dago, gizarte-zerbitzuen arlokoa eta kontsortzio-figuraren bitartez interakzio-eredu dena: Albaceteko Diputazio Probintzialak eta probintzia horretako udalerri gehienek osatzen duten Albaceteko Gizarte Zerbitzuen Kontsortzioa. Haren web korporatiboan bildutako erakundeetako informazioaren arabera, etxez etxeko laguntza-zerbitzuak eta programa gehigarriak 20.000 biztanle azpiko 83 udalerritan kudeatzen ditu: gizarte-zerbitzu orokorrak eta berariazkoak ezarri eta abian jarrita. Kontsortzio baten bitartez gizarte-zerbitzuen arloan udalek beste administrazio publikoekin egindako interakzio-eredu interesgarri bat Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar izan daiteke, Galiziako Xuntak eta 272 udal galiziarrek osatua eta helburutzat Autonomia Erkidego osoan gizarte-zerbitzuen sare homogeneoa eta kalitatekoa garatzea dute. Galiziako Xuntaren 2006ko uztailaren 7ko Aldizkari Ofizialean argitaratu zuten kontsortzioa eratzeko lankidetza-hitzarmena eta dagozkion estatutuak.

Txosten honetan ere, adibide gehigarri gisara, kontsortzioaren bitarteko gizarte-zerbitzuen arloko udalen interakzioan Horta Nord Gizarte Zerbitzuetako Eskualdeko Kontsortzioa nabarmen daiteke, 1993 urtean Valentziako Erkidegoko eskualde honetan sortua. Kontsortzioaren jarduera nagusiak aniztasun funtzionalaren edo ezgaitasunen zerbitzuak, zentroak eta bestelako ekintzarako programak eta planak dira, gizarteratze egokiena eta erabatekoa lortzeko. Zenbait arrazoirengatik, adibide hori interesgarria da. Lehenik, haren lurralde-eskala aurretik jarritako ereduen aldean desberdina da, izan ere, ez baita kasu honetan erkidego edo probintziako kontsortzio bat, baizik eta eskualdekoa. Bigarrenik, udalerri ugarik parte-hartzen dutela nabarmendu behar da, udalen eta erakunde pribatuen artean osatutako mankomunitatea. Hau da, lurralde-maila eta izaera juridiko desberdineko erakundeek osatzen dute kontsortzioa.

Azkenik, txosten honetarako, ahotara ekar daiteke Bartzelonako Consorci de Serveis Socials, Kataluniako Generalitateak eta Bartzelonako Udalak osatua ondoko gizarte-zerbitzuen arloetan: haurtzaroa eta nerabezaroa, ezgaitasuna duten pertsonak, pertsona adinduak, droga-mendekotasuna bizi duten pertsonak, etab.

Azkenik, Partzuergo edo Kontsortzio batean mankomunitateak eta garapen-agentziak integratzeak 2013 urtetik lege-arazoren batekin topo egiten du. Zehazki, urte horretan onartutako 27/2013 Legea, abenduaren 17koa, Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzkoa; zeinak, Toki Erregimenaren Oinarrizko Legeari bederatzigarren xedapen gehigarria gehitu zion, toki-sektore publikoa berrantolatzeari buruzkoa; bigarren-mailako erakundeak debekatzen dituena, hau da, lehen-mailako diren erakundek parte-hartzen duten erakundeak, adibidez, mankomunitateak eta eskualde-garapenerako agentziak. Bederatzigarren xedapen gehigarri horretako hirugarren atalaren arabera: "Lege honetako 3.1 artikuluko toki-entitateek eta haien menpeko erakunde autonomoek ezin izango dituzte, zuzenean nahiz zeharka, entitate, sozietate, kontsortzio, fundazio, unitate edo bestelako erakundeak erosi, sortu edo haien sorreran parte hartu, haien ekonomia- eta finantza-plana nahiz egokitzapen-plana indarrean den bitartean".

Hasieran, muga hori mankomunitateetarako salbuetsi zuten 13/2014 Foru Arauaren bitartez, azaroaren 17koa, Toki Administrazioaren arrazionalizazio eta iraunkortasun neurriak Gipuzkoako Lurralde Historikoan aplikatzeko foru berezitasunari buruzkoa, izan ere, udalei eskainitako tratu bera eskaintzen baitzitzaien mankomunitateei –hau da, ez ziren hartzen lehen-mailako erakundetzat–, baina Euskadiko Auzitegi Gorenak, 2016ko apirilaren 4ko epaian, foru-berezitasun hori ezeztatu zuen eta eskualdeko garapen-agentziek eta mankomunitateek lehen-mailako erakunde-trataera berbera jasotzen dute; eta horren ondorioz, ezin dute osatu bigarren-mailako erakunderik.

c) Kudeaketa-gomendioa administrazioen artekoa edo mistoa den kontsortzio bati

Aurretik aipatu den bezala, kontsortzioak zuzenbide publikoko erakundeak dira, nortasun juridiko propioa eta bereiztua dutenak; zenbait administrazio publikok edo sektore publiko instituzionaleko partaidek sortua dena, haien artean edo erakunde pribatuen partaidetzaren bitartez[31]. Horregatik guztiagatik, eskumenak gauzatzeko delegazioaren kasuan bezala, **udalek kudeaketa-gomendio bat kontsortzioei egiteko aukera dute.** Sektore Publikoaren Araubide Juridikoan Legearen 118.2 artikuluaren arabera, kontsortzio horiek zerbitzu publikoko prestazio- edo kudeaketa-jarduera komunak bete ditzakete.

Kontsortzioi egindako kudeaketa-gomendioei buruzko erreferentziak ugariak dira. Gizarte-zerbitzuen arloan, Albaceteko Gizarte Zerbitzuetako Kontsortzioaren 3. artikuluaren bukaeran, berariaz kontuan hartzen ditu "esleitzeko boterea dutenek erakundeari egiterik dituzten (…) kudeaketa-gomendioak". Beste arlo sektorial batzuetan ere, kontsortzioei eginiko kudeaketa-gomendioei buruzko erreferentziak oso maiz aurki daitezke. Adibide bat aipatzearren, 2018 urteko abenduaren 4an Estatuko Aldizkari Ofizialak Santiago de Compostela Hiriko Kontsortzioaren estatutuak argitaratu zituzten, eta 22. artikuluan "Kontsortzioak onartu izandako kudeaketa-gomendio horiek" aipatzen ditu. 2009ko urtarrilaren 5eko Estatuko Aldizkari Ofizialean Kultura Ministerioak Cartagena Puerto de Culturas Kontsortzioari egindako kudeaketa-gomendioa argitaratu zuen. 2017ko urriaren 9an Estatuko Aldizkari Ofizialean Kantauriko Konfederazio Hidrografikoak Busturialdeako Ur Kontsortzioari egindako kudeaketa-gomendioa argitaratu zuen. 2018ko abenduaren 21ean Estatuko Aldizkari Ofizialean Kanarietako Astrofisika Institutuaren Estatutuak argitaratu zituzten, hirugarrengo erakunde publikoen kudeaketa-gomendioak berariaz onartzen dituena.

3.3.4. Beste udalei eta/edo udalen elkarteei

Ezin da gutxietsi udal gipuzkoarrek kudeaketa-gomendioak eta eskumen-delegazioak haien artean egitea, edo udal-administrazioek soilik osatutako kontsortzio edo mankomunitateak osatzea – eskualdea edo lurraldea oinarri izanda–. Formula horien analisirik ez da egokitzen txosten honetan –foru-aldundiari egindako eskumen-delegazioan eta kudeaketa-gomendioan zentratzen dena–, baina bat etorriko litzateke, erabat, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak eta Gizarte Zerbitzuetako Legeak eta haien garapen-araudiak ezarritakoarekin.

Ildo horretatik, 2016 urteko *Gipuzkoako Lurralde Historikoko udalez gaindiko Gizarte Zerbitzuetako lehen-arretako ereduari buruzko txosten juridikoak*, Juan Antonio Landaberea abokatuak egindakoak, ondokoa nabarmentzen zuen: **"Gipuzkoako Lurralde Historikoko gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako udalen elkarteak kudeaketa horretarako sortzea aukeratuz gero, mankomunitateak dira lehenetsitako aukera, izan ere, osatzeko edo eraldatzeko prozedura konplexuaz beste, udalerrien premiei egoki erantzuten baitie figura juridiko horrek, haren eskumeneko diren lehen-arretako gizarte-zerbitzuak eskaintzeko.**

Toki Erregimeneko Oinarrizko Araudia ezartzen duen 7/1985 Legean gehienbat oinarritzen den toki-araudiak ezarritakoaren arabera, kontsortzioek ez bezala, mankomunitateek Toki-erakunde izaera dute. Toki Erregimeneko Oinarrizko Araudiaren 44. artikuluak udalen artean elkartzeko eskubidea berariaz onartzen da haien eskumeneko zenbait lan eta zerbitzu komun exekutatzeko. Mankomunitate horiek nortasun eta gaitasun juridikoak dituzte haien berariazko helburuak betetzeko eta haien

[31] Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea, 118.1 artikulua.

estatutu propioek arautzen dituzte. Gainera, Toki Erregimeneko Oinarrizko Araudiaren 4.3 artikuluaren arabera, eskumeneko dituen lanak exekutatu edo zerbitzuak eskaintzea udaletako mankomunitateei dagokie, artikulu berean udalei onartutako ahalmen administratibo berdinak.

Laburbilduz, ez dago zalantzarik **udalen gizarte-zerbitzuak eskaintzeko legegileak lehenetsitako elkartzeko aukerarik egokiena mankomunitatea dela, bideragarritasun-arrazoiengatik edo efizientzia- edo eraginkortasun-arrazoiengatik ezinezko gertatzen denean.** Mankomunitateen kasuan, erabat kapital publikoz osatutako merkataritza-elkarteen edota bestelako elkarte mota pribatuen aldean, eskumen administratiboak gauzatzeko delega daitezke, eta toki-erakunde izaera juridikoagatik, udalen pribilegioak eta ahalmen publikoak dituzte. Hala ere, txostenaren arabera, udalek partekatutako mankomunitateak osatzeko izapide luze eta konplexua beharrezkoa izaten da; osaeran partaide izan gabeko beste Administrazio baten aurretiko txostenaren araberakoa izaten da onarpen ofiziala, eta ez da arina izaten erregimen-aldaketaren bat egitea, izan ere, tankerako prozesu administratibo baten esku baitago. Horregatik, udalen elkarteetarako aukera naturala eta lehenetsia den mankomunitatea osatzeko aukerak zailtasun garrantzitsuak agertzen ditu haren ezarpen bizkorra egiteko, eta horregatik ez da erakargarria gertatu udalerri gipuzkoarretarako.

Hala ere, mankomunitatea ez da inolaz ere udalak elkartzeko aukera bakarra. Aurretik aipatutako Juan Antonio Landaberea abokatuaren txostenaren arabera, batzuetan zalantzagarri gertatu izan da elkarren artean elkartzeko asmoa duten udalek bakarrik, mankomunitate baten ordez, kontsortzio bat osatzerik ote duten, hau da, mankomunitatea ote den derrigorrezko osaera, baina ez kontsortzioa, izan ere, hura udalen borondatez sortutako elkartea baita. Txostena sinatutako abokatuaren arabera, **eskumena duten lanak eta zerbitzuak eskaintzeko bi edo udal baino gehiagoren borondatezko elkarketak ez du derrigorrez mankomunitatea izan beharrik; eta udalek haien artean kontsortzio bat sor dezakete, toki-autonomiaren eta autoantolaketa-ahalmenaren printzipioen arabera, eta horren eredu zenbatezinak daude. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen 104.2 artikuluak aukera hori bermatzen du, "derrigorrezko gutxieneko udal-zerbitzuen kudeaketa partekatutako lehenetsitako formuletako bat izango da" xedatzen duenean.** Artikulu horrek gehitzen duenez, kontsortzioek sustapen-jarduerak, prestazioak ematekoak edo zerbitzu publikoak elkarrekin kudeatzeko jarduerak egin ahalko dituzte, bai eta legeetan aurreikusita dauden beste guztiak ere. Hau da, ez dago lege-zailtasunik udal gipuzkoarrek kontsortzio baten bitartez elkartu eta gizarte-zerbitzuetako lehen-arreta eskaintzeko.

3.4. Eskumen-delegazioari eta kudeaketa-gomendioari buruzko zenbait suposizioren inguruk azterketa konparatzailea

Aurretiko ataletan, eskumenak gauzatzeko delegazio bat eta/edo kudeaketa-gomendio bat Gipuzkoako Foru Aldundiari emateko aukera aztertu da, Kabia erakunde autonomoari eta balizko kontsortzio bati, administrazioen arteko edo mistoa dena, Gipuzkoako Foru Aldundiak eta Udal gipuzkoar batzuk partaide izango dituztenak. Txosten honetako xede ez izateagatik, ez da horren xehe aztertu mankomunitate berrien bitartez udalen arteko elkarteak berriz bultzatzea eta/edo egungoak berrindartzea.

Atal honetan, erabat juridikoa den ikuspegi batetik aztertzen dira formula bakoitzak eskaintzen dituzten aukerak ezaugarri horietako operazio bat artikulatzeko oinarrizkotzat hartu diren zenbait oinarrizko osagairen arabera.

3.4.1. Eskubide subjektiboaren galdagarritasuna

Gizarte Zerbitzuetako Legearen esparru berriaren erdiz erdiko osagaietako bat "gizarte-zerbitzuetarako eskubide subjektiboa da, herritartasunari dagokion eskubidea den aldetik (Gizarte Zerbitzuetako Legearen zioen azalpena) ". Aurrekoaz gain, Gizarte Zerbitzuetako Legearen 2. artikuluak xedatzen duenez, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazioez eta zerbitzuez baliatu ahal izatea eskubide subjektiboa izango da, betiere sistema horretaz baliatzeko ezarritako baldintza orokorren eta prestazio edo zerbitzu bakoitzaz baliatzeko araututako baldintza berezien barruan. Arau horretako bigarren atalak eskubide subjektibo horren titularrek administrazio- eta jurisdikzio-bidean erreklamatu ahal izango dute Lege honek ezagutzen dizkien prestazio eta zerbitzuak betetzea; berek zuzenean edo eskubideak eta interes legitimo kolektiboak defendatzeko legezko gaitasuna duten pertsona juridikoen bitartez erreklamatu ahal izango dute hori.

Bestalde, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren zorroko prestazioei eta zerbitzuei buruzko urriak 6ko 185/2015 Dekretuak berriz ere bermatzen du Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Prestazio eta Zerbitzuen Zorroaren prestazioak eta zerbitzuak lortzea eskubide unibertsala eta subjektiboa dela, eta eskubide hori betetzea erreklamatu ahal izango dute, administrazio-bidean eta jurisdikzio-bidean, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema unibertsala izateko Lege horrek ezartzen duen epea amaitzen denean (2016-12-25), Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Prestazio eta Zerbitzuen Katalogoaren zerbitzu edo prestazio ekonomiko bakoitza lortzeko baldintza orokorrak eta espezifikoak betetzen dituzten pertsona guztiek. Eta eskubide hori benetan baliatzen dela bermatzeko, Dekretuak administrazio publiko bakoitzak eskaini beharreko prestazioen ardura mugatzen du.

Aurretik aipatu izan den bezala, eskumenak gauzatzeko delegazio batek edo kudeaketa-gomendio batek ez du aldatzen eskumen-titulartasuna. Ikuspegi horretatik, eta txostenaren helburuak aintzat hartuta, ondokoa nabarmentzea garrantzitsua da: **Prestazioen eta Zerbitzuen Zorroaren arabera, hornitzaile den Administrazio Publikoaren aurrean eskubide subjektiboa baliatu ahal izateko aukera dago, prestazioaren arduradun den udalak erabilitako formula juridikoek (kudeaketa-gomendioa, eskumenak gauzatzeko delegazioa, etab.) eskubide subjektibo hori asetzeko ardura-erregimena aldatu gabe.**

Eskumen-transferentzia bat ez den heinean, udalek bazterkeria-arloko lehen-arretako zenbait gizarte-zerbitzu eskaintzeko eskumen-titulartasuna izanez gero, dagokion eskubide subjektiboko herritartasun-titularrak zuzenean baliatu behar du dagokion udalbatzaren aurrean, dena dela erabilitako formula (kudeaketa-gomendioa, eskumen-delegazioa, zuzeneko kudeaketa, zeharkako kudeaketa, etab.) eta/edo eskumen horiek delegatu edo agindu zaizkion erakunde motaren aurrean –autonomoa, kontsortzioa, Foru Aldundia–. Hau da, **herritarrek baliatutako ekintza administratiboen eta judizialen legitimazio pasiboa, zuzenean edo zeharka, Gizarte Zerbitzuetako Legearen arabera hornitu behar dituzten udalei dagokie, baita kudeaketa-gomendio edo eskumenak gauzatzeko delegazio bat denean ere, gizarte-zerbitzuetako eskubidearen galdagarritasunari aurre egiteko.**

3.4.2. Lehen- eta bigarren-mailako arreta-zerbitzuak era bateratuan eskaintzeko aukera

Txosten honetako lehen atalean dagoeneko nabarmendu den bezala, gizarteratze-arloko gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako edonolako berrantolaketaren balizko helburuetako bat lehen- eta bigarren-mailen arteko mugak lausotzea izango litzateke, eta sistemaren integrazio bertikal hobea erraztea, administrazioko maila bati aginduta haren prestazioa. Horren bitartez, maila administratibo bakoitzak bete beharreko funtzioak argituko lirateke, arreta-jarraitutasuna hobetuko litzateke, eta arreta-sistema eta haren funtzionamendua argitzen lagunduko luke. Hurrengo atalean azpimarratzen den bezala, ezkorrak diren zenbait eragin izango lituzke, adibidez, Oinarrizko Gizarte Zerbitzuetatik lehen-arretako baliabideak urruntzea, eta zenbait ezaugarri galtzea (gertutasuna, berehalakotasuna, etab.). Dena den, atal honetan lehen- eta bigarren-mailako arreta-zerbitzu bateratua aukera bakoitzak zein neurritan erraztu edo zailduko luketen aztertzen da laburki.

Ikuspegi horretatik argi ematen duenez, **Gipuzkoako Foru Aldundiak eta, hala dagokionean, Kabia erakunde autonomoak lehen- eta bigarren-mailako arreta-zerbitzuen eskaintza bere gain hartzea, dela eskumen propioengatik, dela delegatuengatik nahiz kudeaketa-gomendioen bitartez, aukeren artetik beharbada onena da,** bi erakunde publiko horiek bigarren-arretako zerbitzuak bere gain hartzen dituztelako, eta eskumen-delegazio edo kudeaketa-gomendio horren bitartez, dagoeneko bere gain hartzen dituztelako bazterkeria-arloko udal-eskumeneko lehen-arretako gizarte-zerbitzuak. **Administrazioen arteko Kontsortzio bat (administrazio publiko desberdinen artean) Foru Aldundiak, Kabia erakundeak eta/edo udalek osatua izateak eragin bera izango du, izan ere, erakunde horrek lehen-arretako zerbitzuak eskain baititzake, udalen delegazioaren edo gomendioaren bitartez; eta bigarren-mailakoak Foru Aldundiaren delegazioaren edo gomendioaren bitartez.** Kasu honetan, gainera, kudeaketa-gomendioaren udalen partetik ardura galtzeko arriskua saihestuko litzateke, baita foru-administrazioari egindako eskumen-delegazioena ere, izan ere, Kontsortzioaren kudeaketan eta gobernantza zuzeneko parte-hartzea egingo lukete.

Aitzitik, **udal-mankomunitateak ez du ematen aukera baliagarria denik,** izan ere, mankomunitate hori udalek bakarrik osatuko bailukete. Egiazki, Foru Aldundiak mankomunitate horiei gomenda eta/edo delega diezaiekete bigarren-arretako zerbitzuen eskaintza, baina ez du ematen egungo abagunean hori denik jarduera errealistaena.

3.4.3. Asimetria geografikoak eta funtzionalak

Txosten honetan azaltzen den gizarte-zerbitzuen berrantolaketak derrigorrezko du egoera desberdin ugari kontuan hartzea:

- Delegazioak edo gomendioak egiterik dauden zerbitzuei eta prestazioei buruzko aniztasuna (aipatu den bezala, aukera desberdinak gerta daitezke tutoretzapeko etxebizitzak, gaueko harrera-zentroak, eguneko arreta-zerbitzuak eta hezkuntzan eta arlo psikosozialean eskuartzeko zerbitzuak).

- Udal-errealitate eta udalerri edo eskualde bakoitzaren sarearen garapen-mailari dagokion aniztasuna (konponbide desberdinak eskaintzea egokia izango litzateke, *menu* gisara, udal bakoitzari, udal gipuzkoarrei konponbide uniformeak eskaini ordez).

- Hautatutako aukerei dagokie aniztasuna (kasu batzuetan eskumen-delegazioa hauta daiteke, beste batzuetan kudeaketa-gomendioa, eta beste batzuetan, bien arteko konbinazio bat).

- Balizko berrantolaketaren erritmoari dagokion aniztasuna, udal eta/edo zerbitzu bakoitzari dagokionean (egutegi progresibo bat ezartzea komeni litzateke, azaldutako aukera desberdinen garapenerako).

Atal honetan, aukera horien garapen asimetrikoa ahalbidetu eta trabatuko luketen aukera juridikoak aztertzen dira, eta hurrengo atalean, ikuspegi teknikotik aztertzen dira asimetria horien abantaila eta desabantailak.

a) Kudeaketa mantendu nahi duten udalen borondatez partaide ez izateko aukera

Txosten honetan azaldutako aukerak udalen borondatean ardazten dira. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen 2.3 artikuluak ezarritakoaren arabera, beste toki-erakunde batzuk tokiko zerbitzu publikoak eskain ditzakete, eta udalez gaindiko toki-erakunde batek eramanez gero, "aintzat hartuko da, dena den, udal desberdinen borondatea eta eskakizuna". Gipuzkoako Lurralde Historikoko Udalez gaindiko Erakundeak arautzen dituen apirilaren 10eko 6/2007 Foru Arauak berak azpimarratzen duenez, udalen mankomunitateek "aski frogatu dute haien funtzionaltasuna, borondatezkoak direlako" eta kontsortzioak "borondatezko izaeragatik" definitzen ditu, eta Foru Arauaren xedea udalez gaindiko "borondatezko izaera nabarmena" duten erakundeak arautzea dela gehitzen du.

Aurrekoa zehaztu ondoren, udal bat Kontsortzioan sartzen ez denean –Kontsortzioaren kasuan–, horrek ez du zergatik kontsortzioarekin kanpo-erlazio juridiko bat artikulatzea baztertu behar, behintzat ikuspegiko juridiko batetik< dela kudeaketa-gomendio bat, dela eskumen-delegazio bat. Eredu hori nahi izatea beste gauza desberdin bat da, aukera-irizpide edo ikuspegi politiko batetik. Eta, gainera, kontsortzioko partaide diren udalen eta besteen arteko tratamendu ekonomikoa ere beste gai desberdin bat da.

b) Hedatze graduala edo asimetrikoa izateko aukera, zerbitzu batena edo batzuena, edo fase desberdinetan

Txosten honetan azaldutako aukera guztietan, hedatze graduala edo asimetrikoa izateko aukera dago, zerbitzu batena edo batzuena, edo fase desberdinetan egindakoa. Hedatze gradual hori era berean gauzatzeko aukera egongo litzateke, GFAri egindako eskumen-delegazioa edo kudeaketa-gomendioa izanda ere, edo foru-erakunde autonomo bati edo kontsortzio bati.

Kontsortzioaren figurari dagokionez, Haurreskolak Partzuergoaren hedatze graduala adibide gisara aipa daiteke, interes handikoa dena, izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoko udalerriak eta beste Administrazio Publiko bat, Eusko Jaurlaritza, partaide baitituzte. Kontsortzioa sortzeko Protokoloan, 2003ko azaroaren 21ean onartua, bigarren akordioan izaera progresiboaren eta borondatearen gaiari buruz, interesgarria gerta daiteke ondokoa:

> *"Modu progresibo batean, Kontsortziora libreki batzen diren udalak Kontsortzioan integratuko dira, Kontsortzioaren Estatutuek zehazten duten bezala".*

Halaber, aipatutako Protokoloak hedatze graduala artikulatzen du, progresiboa eta borondatezkoa dena, modu asimetrikoan udalen errealitatea aintzat hartuta:

> *"EAEko Administrazio Orokorrak, eta Udal Administrazioek, udalerri bakoitzaren errealitatea zein den aintzat hartuta (...), udala Kontsortzioan sartzeko hitzarmenean zehaztuko dituzte Kontsortzioak zerbitzua eskaintzeko erabiliko dituen instalazioak. Horretarako, Uda-*

> *lak Kontsortzioaren esku utziko du zerbitzua eskaintzeko instalazioak edo, hori onartzekotan, zerbitzua haur- edo lehen-hezkuntzako hezkuntza-zerbitzura lotutako eraikinetan eskaintzea".*

Ildo beretik, Kontsortzioko Estatutuen 31. artikuluan ondokoa adierazten da:

> *"Kontsortzioa eratzen denean zein geroago sartzen diren udalerriak kontsortzioko kide izateko sinatu beharreko berariazko hitzarmenetan, udalerriak kontsortzioan sartzeko bete behar dituen baldintza partikularrak ezarriko dira, besteak beste: zerbitzua emateko erabiliko diren instalazioen baldintzak, beren ekarpena, eta ekarpen horren baldintzak, ezinbestekoa izango delarik baldintza horiek betetzea udalerria sartu ahal izateko".*

c) Aukerak konbinatu ahal izatea (kudeaketa-gomendioa edo eskumenak gauzatzeko delegazioa) lehen-arretako zerbitzu desberdinetarako

Aurreko paragrafoetan azaldu den bezala, udalek aukera desberdinak konbinatzeko aukera dute gizarte-zerbitzuak eskaintzeko: kudeaketa-gomendioak egin ditzakete eskumenak gauzatzeko delegazioekin batera, edo gomendioak bakarrik edo eskumen delegazioak bakarrik.

d) Baliabideen garapen-mailari eta egindako aurrerabideari lotutako eskualdeko plangintzen araberako errealitate desberdinak

Txosten honetan azaldutako aukera guztietan, eredua udalerri gipuzkoar bakoitzaren errealitatera egoki daiteke, aurretik esan bezala, nahiz eta batzuetan zerbitzu horiek eskaini, baina beste batzuetan ez. Aurreko paragrafoen ildo beretik, azaldutako aukera guztietan eredua egoki daiteke gizarte-zerbitzuetako kudeaketa bateratua aurreikusi duten udalerrietara, eta hori egin gabeko udalerrietara.

3.4.4. Beste eragile batzuen parte-hartzea

Hurrengo atalean egindako analisia sorburu duen gai bat gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen kudeaketan beste erakunde batzuen partaidetza da, publiko nahiz pribatuena. Alde horretatik azaltzen denez, gizarte-bazterketa egoeran edo arriskuan dauden biztanleei eskaintzen zaizkien zerbitzuen integrazioan aurrera egiteko[32], **herritarren premiei erantzuteko zeharkakotasun handiagoa izateko, antolaketa-ereduetan aurrera egitea onuragarria izango litzateke.** Ondoren esaten den bezala, **ikuspegi juridiko bati jarraituz, behin-behineko premia horri modu egoki batean erantzuteko, kontsortzioaren aukera besterik ez da azaltzen.**

Lehen-mailako arretako gizarte-zerbitzuak beste erakunde baten parte-hartzea edo lankidetza bitartez, publikoa edo pribatua, kanpotik bidera daiteke, erakunde publiko eskudunekin lankidetza-hitzarmenak sinatuta; edo barne-egituraz baliatuta, gizarte-zerbitzu horiek eskainiko dituzten erakunde propioetan parte-hartzen. Ildo horretatik, **beste erakunde publiko bat integratzeko formularik egingarriena Kontsortzio berri bat sortzea da,** izan ere, Kabia foru-erakunde bat baita, Gipuzkoako foru-administrazioren parte dena. Aurretik aipatu den bezala, kontsortzioak zuzenbide publikoko erakundeak dira, nortasun juridiko propioa eta bereiztua dutena; zenbait administrazio publi-

[32] Zeinak dituen premiak gizarte-zerbitzuetatik areago baitaude, eta enpleguko, etxebizitzako, osasun-arloko eta diru-sarreren bermeko sistemen premia dute.

kok edo sektore publiko instituzionaleko partaideek sortuak direnak, haien artean edo erakunde pribatuen partaidetzaren bitartez[33].

Beraz, **administrazioen arteko Kontsortzio batean erakunde publikoak partaide izan daitezke – Lanbide, Etxebide, Osakidetza… –, eta horren bitartez, erakunde horiek Gizarte Zerbitzuen Zorroko zerbitzuak eskaintzeko eta/edo sektore arteko izaera duten zerbitzuak eskaintzera batu daitezke (izaera soziosanitariokoa, gizarte-hezkuntza arlokoa, etab.).** Kontsortzio misto batean, berriz, erakunde pribatuek parte-hartzerik izango lukete; irabazi-asmoa dutenak eta irabazi-asmo gabekoak.

Hala eta guztiz ere, Eusko Jaurlaritzaren, Foru Aldundiaren eta Kontsortzioko Udalen parte-hartzeak gobernu-organo gorenari dagozkion akordioak hitzartzea derrigorrezko izango luke, hau da, Gobernu Batzordea, Foru Gobernuko Batzordea eta Osokoa, baita organo juridikoen eta aurrekontu ekonomikoaren arduradunei dagozkien txostenak banatzea ere; eta horren arabera uler daiteke, kontsortzioa osatzeko prozesua nabarmen luzatzea.

3.4.5. Akordio ekonomikoen edo finantza-egokitze premiak

Euskadiko Toki Erakundeen Legea finantza-nahikotasuna bermatzen saiatzen da eskumenak gauzatzean, beraz, erabaki-organoak demokratikoki osatutako toki-erakundeez gain, udalen eginkizuna betetzeko baliabide ekonomikoak baliatzen saiatzen da, Legeak finantza-nahikotasun printzipiotzat izendatzen duena. Horretarako, Euskadiko Toki Erakundeen Legean adierazten denez, euskal erakundeek udalerrien toki-autonomia bermatu behar dute, jaso dituzten eskumenei dagokien finantzazioa egokituta.

Ildo horretatik, Euskadiko Toki Erakundeen Legearen 4. artikuluaren arabera, Euskadiko toki-erregimenaren printzipio gidarietako bat da finantza-nahikotasunaren printzipioa. Aurrekoaren ondorio gisara, Euskadiko Toki Erakundeen Legearen 22 eta 23. artikuluek udalei egiteko eskumen-delegazioen erregimena aztertzen du erakunde komunetarako eta lurralde historikoetako foru-organoetarako, baina "delegazio orok berekin ekarri beharko du premiazko duen finantzazioa", beraz, "delegatutako zerbitzuak eskaintzea bermatzen duen diru-kopururik jaso ezean, delegazioa baliogabetuko da[34]".

Jarraian egin beharreko galdera hauxe da: nahikotasun-bermearen eskema, udalerriei egiten zaien eskuordetzan, erakunde erkideek eta lurralde historikoetako foru-organoek udalerriei egiten zaien eskuordetzan, ezinbestez aplikatu behar ote den, eta, gainera, lurralde historikoetako foru-organoek ere nahitaez aplikatu behar duten, udalerriek udalaz gaindiko erakunde publikoen alde egiten dutenean. Erantzunak kasu guztietan aplikatzea derrigorrezko ez dela dio. Zentzu honetan, Euskadiko Toki Erakundeen Legearen 16. artikuluak finantzazioa ahalbidetzen du udal-eskumen, eskumen propio, transferituak edo delegatuak diren jarduera, zerbitzu eta prestazioetarako finantzazioa udalari

[33] Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legea, 118.1 artikulua.

[34] Bestetik, Gizarte Zerbitzuetako Legearen 55. Artikuluaren arabera, "Eusko Jaurlaritzak, foru-aldundiek eta udalek, urtero, lege honetan eta lege honen garapeneko xedapenetan egozten zaizkien eskumenak egikaritzetik ondorioztatzen diren gastuei aurre egitera bideratutako diru kopuru nahikoak izendatuko dituzte bakoitzak bere aurrekontuetan, haien artean ezar ditzaketen finantza-lankidetzarako formulei kalte egin gabe".

bakarrik dagokio, Foru Arauak kontrakoa aurreikusi edo "erkidego- eta foru-erakundeen dirulaguntza-politika" ez den bitartean.

Laburbilduz, **udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari eskumenak delegatzeko aukera argia da, baita delegazio horrek udal-finantzaziorik ez izatea edo delegatutako eskumenari dagozkion zerbitzuak eskaintzeari lotutako kostuak bete gabe egotea ere,** Gipuzkoako Foru Aldundiaren dirulaguntza-politikaren ondorioz.

3.4.6. Langileen kontratazioa eta subrogazioa

a) Kontratazio-erregimena

Ez da nabarmen aldatuko kudeaketa-gomendioa edo eskumenak gauzatzeko delegazioa bere gain hartuko duen erakunde publikoko langileen kontratazio-erregimena, dela erakunde autonomo dela kontsortzio, izan ere, tartean tankerako arautegi juridikoak –ez berberak– dituzten erakunde publikoak baitaude.

Alde batetik, Gipuzkoako udalez gaindiko erakundeak arautzen dituen apirilaren 10eko 6/2007 Foru Arauaren 23. artikuluak xedatzen duenez, kontsortzioetako langileen erregimenari mankomunitateetako erregimen juridikoa modu gehigarrian ezarriko zaio: "Kontsortzioko estatutuak aldatzeko, kideak atxiki eta banantzeko, desegiteko, langileen erregimena eta ekonomia, aurrekontu eta kontabilitateari buruzko erregimena erabakitzeko, foru-arau honetan mankomunitateei dagokienez erabakitakoari jarraituko zaio, kontsortzioko kide diren erakundeak izaera ezberdinekoak direla-eta estatutuetan ezar daitezkeen berezitasunak alde batera utzi gabe".

Aipatutako Foru Arauaren 9.5 artikuluak mankomunitateetarako ezartzen duenez, "Idazkari edo idazkari-kontu hartzaile kargua, eta ikuskatzaile-diruzain kargua, badaude, izaera nazionaleko gaitasuna duten funtzionarioek bete behar dituzte".Halaber, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 121. artikuluak ondokoa ezartzen du:

> *"Kontsortzioetako zerbitzuetako langileak, mankomunitateen kasuan bezala, langile funtzionarioak edo lan-kontratudunak izan daitezke eta berariaz partaide diren administraziokoak izango dira. Haien araubide juridikoa esleitutako Administrazio Publikoaren berbera izango da eta ezingo dute jaso haien baliokide diren lanpostuetarako ezarritakoak baino ordainsari altuagorik.*
>
> *Salbuespen gisara, kontsortzioko partaide diren administrazioetatik langilerik ez lortzekotan, eta bete beharreko funtzioen berezitasunen ondorioz, kontsortzioa adskribatzen den Administrazioak zuzeneko kontratazioa onar dezake funtzio horien betekizuna bermatzeko.*

Hau da, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legeak, arau orokor gisara ezartzen duenez, kontsortzioetako langileak partaide diren administrazioetakoak izan behar dute, guztietakoak; edo beste modu batean esanda, arau orokor gisara, kontsortzioek langile propioak ezingo dituztela izan. Murrizketa horren arrazoia –geroago zehaztuko dena– Auzitegi Gorenak oraintsu azaldu du 132/2018 abenduaren 13ko Epaian, Kataluniako Generalitateak jarritako konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoari erantzunez. Auzitegi Gorenaren arabera, "40/2015 Legearen 121. artikuluak efizientziari eta aurrekontu-orekari buruzko xedeak ditu. Kontsortzioak sortzeak gastu publikoa haziko duten eta beharrezko ez diren langileen kontratazioak saihestu nahi ditu, balantza publikoetarako desoreka ekar dezakelako.

Indargabetutako 30/1992 Legearen hogeigarren xedapen gehigarriak, 5. atalean, 27/2013 Legean jasotakoaren arabera, kontsortzioetako langileak "parte-hartzen duten Administrazioetako lanpos-

tuak berresleitze batetik bakarrik" lortu behar direla. Gaur egun eztabaidagarria den Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 121. artikuluak arau hori jasotzen du, baina bigarren paragrafo batean, kontsortzioan parte-hartzen duten Administrazioetatik kanpoko langileak izatea ahalbidetzen du. Hau da, arau orokor horretarako salbuespen bat gordetzen du, kontsortzioek bete beharreko funtzioengatik (adibide batzuk aipatzearren, irakasleak, orkesta sinfonikoak, museoak, biltzar-zentroak, etab.), eta langileen kontratazioa baimen dezake Kontsortzioari esleitutako organoak.

Auzitegi Konstituzionalaren arabera –Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren 121. artikulua konstituzionala dela baieztatzen duena[35]–, artikulu hori ezin da hartu parte-hartzen duten Administrazioetatik kanpoko langileak kontratatzea modu zurrun eta itxian egindako debekutzat. "Kontsortzioko partaide diren administrazioetatik langilerik ez lortzekotan, eta bete beharreko funtzioen berezitasunen ondorioz, kontsortzioa adskribatzen den Administrazioak zuzeneko kontratazioa onar dezake funtzio horien betekizuna bermatzeko" izatea eskatzen du soilik. Oinarrizko gidalerro bat da, kalterik egin gabe, Autonomia Erkidegoetako eta toki-erakundeetako antolakuntza-autonomia marko batean kokatzen duena[36]".

Kontsortzioan lanean ari diren langileen mailari dagokionez, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen 12.1 artikuluak xedatzen duenez, funtzionarioa edo lan-kontratuduna izan daiteke kontsortzioetan. Erakunde autonomoen kasuan ere aukera bikoitz hori dute. Adibidez, Kabiaren Estatutuen 20. artikuluak, 46/2014 Foru Dekretuak abenduaren 22an onartuak, ondokoa ezartzen du:

> Organismo autonomoko langileen plantilla hauek osatuko dute:
>
> *a)* Lege izendapenaren arabera organismo autonomora lotuta dauden funtzionarioek.
>
> *b)* Legez ezarritako moduan aukeratuta eta idatziz egindako lan-kontratuaren arabera erakundean soldatapean dauden lan-kontratupeko langileek.
>
> c)

b) Subrogazio-erregimena

Balizko kudeaketa-gomendio edo eskumen-delegazio batean lan egingo luketen langileen lanbaldintzei buruzko aipamena egitea derrigorrezkoa da ere, dela lan-kontratudunei dela funtzionarioei buruzkoa, baita zeharkako kudeaketa bitartez zerbitzu horiek kudeatzen dituzten erakundeei buruzkoa ere. Gai horren inguruko jurisprudentzia eta kasuistika oso ugaria izan arren –aztertzeko berariazko txostena beharko luke–, horren inguruko zenbait gai azaltzen dira ondoren.

Kontsortzioaren figuraren aldeko hautua eginez gero, kontsortzioko lan-kontratudun langileak edo administrazioetako funtzionarioak hartako langile bezala integra daitezke. Bere udalarekin lanharremana izandako langileak lan-erregimen horretan integratuko dira, eta funtzionario-harremana duten langileak ere funtzionario-erregimen horretan integratuko lirateke, izan ere, aurretik aipatu

[35] Auzitegi Konstituzionalaren 132/2018 Epaia.
[36] Auzitegi Konstituzionalaren 93/2017, FJ 7 b Epaia.

den bezala, kontsortzioak bi motatako langileak izan baititzake. Haien zuzenbide-, lan- eta funtzionario-erregimena langileak adskribatutako Administrazio Publikoarenak izango dira. Hau da, udaletatik etorriz gero, haien erregimen juridikoa jatorri duten udalena izango da, eta ordainsariek ezingo dute inolaz ere adskribatuta dagoen Udalaren lanpostu baliokideen ordainsariak baino altuagoak izan.

Enpresa-oinordekotzarako eta subrogaziorako mekanismoa ezartzeari dagokionez –kudeaketa-gomendioa eta eskumen-delegazioa GFAri, erakunde autonomo bati edo kontsortzio bati egin arren–, ez dago gizarte-zerbitzuetako kudeaketa-aldaketa suposizio guztietarako arau orokor bat. Epaien arabera, Langileen Estatutuaren 44. artikulua aplikatu behar ote litzatekeen jakiteko, kasuak banaka aztertu beharko lirateke[37]. Printzipioz, Langileen Estatutuaren 44. artikuluak haren aplikazioa aurreikusten du subrogazio enpresarialeko edo enpresa-oinordekotzako suposizio guztietan, baita erakunde enplegatzailea izaera publikokoa denean ere. Agindu horrek 2001/23 martxoaren 12ko enpresa- eta lanpostu-transferentzien kasuetako langileen eskubideak mantentzeari buruzko Zuzentaraua lekualdatzen duela jakinda, eta arau horretako 1.1.c artikuluak xedatzen duenez, Zuzentaraua "jarduera ekonomikoren bat duten enpresa publiko nahiz pribatuei aplikatuko zaie, irabazi-asmoa izan edo ez"; gizarte-zerbitzuak eskaintzen dituzten erakunde publikoentzako laneko arau hori saihestezina gertatzen da.

Langileen Estatutuko 44. artikuluak ezarritakoa konpondu ondoren, sektore publikoaren eta Administrazio Publikoen arloan, erakunde publiko batek zerbitzu baten kudeaketa bere gain hartzea egiaz enpresa-oinordekotza ote den argitu behar da; lehenago, zuzenean edo zeharka, beste erakunde batek eskainitakoa. Oso gai gatazkatsua da, eta epaitegietatik iritzi anitz dituena. Espainian gehienean jasotako jurisprudentziaren ondorioz, adibidez, udal-sozietate bat ixteagatik zerbitzu publiko baten kudeaketa-aldaketak eta bazkide duen Udalaren funtzioak bere gain hartzeak ez du ezinbestekotzat Langileen Estatutuak ezartzera derrigortzen; eta ondoriozko Udalaren langileen subrogazioa. Kasu honetan, adibidez, Udala langile eta baliabide material propioen bitartez hasiko da zerbitzua eskaintzen, eta ez da langileen subrogaziorik gertatuko.

Auzitegi Gorenaren 2011ko uztailaren 11ko epaiaren arabera, zerbitzu publiko bat Udal batek berriz zuzenean eskaintzeko suposizioa kontuan hartuz gero, zerbitzuaren kudeaketa Administrazio batek bere gain hartzen duen suposizioan, baliabide propioak erabilita, eta inolako baliabide material edo giza baliabideren transmisiorik gertatu ezean, ez litzateke enpresa-oinordekotzarik gertatuko eta ez litzateke Langileen Estatutuko 44. artikulua aplikatuko. Aitzitik, zerbitzu baten lehengoratzea dagozkion baliabide materialekin edo langile batzuekin eginez gero, Langileen Estatutuen 44. artikuluak aurreikusitako enpresa-oinordekotza izango litzateke.

Hala eta guztiz ere, **Langileen Estatutuetako 44. artikuluko enpresen oinordekotza-erregimena lankontratuko erregimenean dauden langileen kasuan aplikatuko litzateke, baina ez funtzionario-erregimeneko langileen kasuan.** Langileen Estatutuen 44. artikuluak udal-enplegatuen lanharremanetan agintzen du, baina ez funtzionarioen arteko arloan.

Bestetik, **zenbait eskumen gauzatzeko delegazio edo kudeaketa-gomendioa egiteagatik ez da derrigorrezkoa lan-subrogazioa gertatzea.** Hau da, gizarte-zerbitzuetako eskumenen titulartasuna duten udalek gauzatzea delegatu edo kudeaketa-gomendioa egin arren, eskumenen titulartasunak haiena izaten jarraitzen du, baita jardueretara esleitutako langileak ere. Hori xedatzen Kanariar uhar-

[37] Artikulu horren arabera, "enpresa, lantoki edo produkzio-unitate baten titulartasun-aldaketak ez du berez amaitzen lanharremana, eta enpresari berria aurreko laneko eskubide eta betekizunetan eta Gizarte Segurantzari buruzkoetan subrogatua geratzen da, pentsioei buruzko konpromisoak bere gain hartuta, eta, orokorrean, utzi duenak bere gain hartutako gizarte-babeseko betekizun gehigarrietan".

teetako Auzitegi Gorenak, gizarte-zerbitzuen arloko 2012ko maiatzaren 18ko ebazpen batean, eskumen-transferentziak eta eskumen-delegaziok lan-arloan dituen aldeak zehazten ditu:

> *"Toki Administrazioak zentzuz arrazoitzen duen bezala, enpresari izatearen baldintzak transferentzia administratibozko teknikak eta haien delegazioa bereiztea derrigortzen du, baita neurri horiek eragindako langileak ere.*
>
> *Benetan (...) eskumen-transferentzia baten suposizioa desberdina da eskumen-delegazio batzuk sortarazten duenaren aldean, eragindako Administrazio Publikoekin langileek laneko erlazioari eragiteaz gain, juridikoki ere eragiten baitie.*
>
> *Izan ere, Administrazio Publiko desberdinen arteko eskumen-transferentzia baten suposizioa aintzat hartuz gero (...), ez da soilik transferitutako eskumenaren kudeaketa-gomendio bat gertatzen, baita haren titulartasunaren aldaketa bat ere, transferentzia jasotzen duen Administrazio Publikoak bere egiten baitu (..) haren gauzatzea eta titulartasuna (...).*
>
> *Hala ere, eskumen-delegazio batean –dagokigun suposizioan bezala– ez dago titulartasun-transferentziarik delegatzen duen Administrazioaren (...) eta delegazioa jasotako administrazioaren artean (...), baizik eta eskumenaren gauzatze propioa, eta haietatik lehenak (...) mantenduko du eskumenaren titulartasuna nahiz hura garatu ahal izateko eta esleitutako langileen jarduerarako premiakoa den ondarea jasotzea...".*

Edonola ere, arriskua eta ziurgabetasuna gutxitzeko, eskumenak gauzatzeko delegazioek haien helmena, edukia eta baldintzak zehaztea komeni da, baita delegazioa egindako Administrazioak beretzako gordetako kontrola ere, eta esleitutako "baliabide pertsonal, material eta ekonomikoak". Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren Legearen arau-xedapen bat da, udal-eskumenak gauzatzeari buruzkoa, baina alderantzizkoa ere eskatu beharko litzateke.

3.4.7. Higiezinen erosketa, eraikuntza edo alokairua

Lehen-arretako gizarte-zerbitzu askotxok berariazko ekipamendu fisikoekin erlazioa duten heinean, higiezinak erosi, eraiki eta/edo lagapen-hartzeko duten gaitasuna aztertzea komeni da, udaletatik aipatutako funtzioen eta jardueren balizko transferentziak jaso ditzaketen erakundeen aldetik –Foru Aldundia, erakunde autonomoa eta kontsortzioa–.

Aurretik dagoeneko nabarmendu den bezala, bai eskumen-delegazioan bai kudeaketa-gomendioan, eskumenaren titulartasunak lehen-arretako gizarte-zerbitzua eskaintzea dagokion udalarena izaten jarraitzen du. Zerbitzu horiek udal-titulartasuneko edo bestelako titulartasuneko higiezinetan oinarri daitezke. **Eskumenak gauzatzeko delegazioaren edo kudeaketa-gomendioaren erakunde publiko jasotzailearen higiezinak erosi, eraiki edo alokatzeko erregimena ez da nabarmen aldatzen. Ez dira, bestetik, kontsortzioen eta erakunde autonomoen ondare-araubideari buruzko alde nabarmenak antzematen, eta adskribatuta dauden Administrazio Publikoko ondare-arauen bitartez arautuko dira.**

Dela foru-erakunde autonomoek, dela kontsortzioek nahiz mankomunitateek nortasun juridiko propioa eta jarduteko gaitasun osoa dute; baita ondare propioa izatekoa ere. Ildo horretatik, Kabia sortutako Foru Arauaren 1.2 artikuluak ondokoa ezartzen du: "Foru-organismo autonomoak nortasun juridiko propioa eta jarduteko ahalmen osoa, ondare eta diruzaintza propioak eta kudeaketarako autonomia izango ditu".

Bestetik, Administrazio Publikoen Ondareari buruzko azaroaren 2ko 33/2003 Legearen 137. artikuluaren arabera, **Administrazio Publikoen ondare higiezinen besteretzea enkante, lehiaketa eta zuze-**

neko esleipenen bitartez egin daitezkeela gogoratu behar da. Lege horretako 4. atalaren arabera, zuzeneko esleipena egiterik izanda da jasotzailea beste Administrazio Publiko bat denean, edo, orokorrean, sektore publikokoa den eskubide publikoko edo pribatuko edozein pertsona juridiko. Hau da, **kontsortzioak edo erakunde autonomoak, mankomunitateen kasuan bezala, beste administrazio publikoen higiezinen zuzeneko esleipendun izan daitezke, hau da, Foru Aldundiakoa, Eusko Jaurlaritzakoa edo udaletakoa.**

Gipuzkoako Lurralde Historikoko Ondareari buruzko uztailaren 9ko 8/1996 Foru Arauaren 45.2 artikuluak ere Foru Gobernuaren Batzordeak ondare higiezinen besterentzea ados dezaketela xedatzen du, dagokion ondare-arloko sailak egindako txostena aurretik aurkeztuta, eroslea beste Administrazio Publikoren bat edo, orokorrean, sektore publikokoa den eskubide publikoko edo pribatuko edozein pertsona juridikoa. Hau da, **bai kontsortzioak bai erakunde autonomoek Gipuzkoako Foru Aldundiaren ondareen esleipendun gerta daitezke. Baita mankomunitateak ere.**

Foru-ondareen balizko doako lagapen batean, aipatutako Foru Arauaren 53. artikuluak ustiatzea aurreikusten ez den arlo pribatuko ondare higiezinen erabilera xedatzen du, eta Foru Gobernu Batzordeak herri-onurako xedeetarako lagapena egiterik izango du. Artikulu honen xedeetarako, herri-onurako direla ulertuko da Administrazio Publikoei eta haien erakundeei eginiko lagapenak; herri-onurako erakundeak eta irabazi-asmo gabeko erakundeak. Laburbilduz, **erakunde autonomoek, kontsortzioek nahiz mankomunitateek ondasun horien doako lagapen-hartzaile gerta daitezke.**

Laburbilduz, premiakotzat ulertuz gero, bai erakunde autonomo bat bai kontsortzio bat aipatutako zerbitzuak eskaintzeko higiezinen titularra izan daiteke. Gainera, udalek edo Aldundiak Kabia erakundearen ondare higiezinak transferitu, alokatu, erabilerarako lagapen bat egin eta abar egin nahi izanez gero, zuzenean egin dezake, konkurrentzia publikorik gabe. Hala eta guztiz ere, eskumen-delegazio bat eta kudeaketa-gomendio bat egiteko udalek ez dute titulartasunaren jabe diren higiezinen titulartasuna utzi beharko. Hau da, GFAk, Kabia erakundeak edo Kontsortzio batek eskumen-delegazio bat edo kudeaketa-gomendio bat jasotzeko aukera gerta daiteke, higiezin edo ekipamenduaren titulartasuna jaso gabe. Kasu horietan, udal-eremuko edo jabariko ondaren bat denean, ez litzateke beharko ezta emakida, baimen edo gai izateko titulurik bat ere, izan ere, delegazio- edo gomendio-hitzarmen berak gaitzen baitu bai kontsortzioa bai Kabia baliabideak erabiltzeko, Administrazio Publikoen Ondarearen Legearen 91. artikuluak xedatutakoaren arabera.

3.4.8. Prezio publikoen ezarpena eta pertsona erabiltzaileen partaidetza ekonomikoaren kudeaketa

Txosten honetan aztertu izandako zerbitzuetatik, gizarte-larrialdiko egoerak artatzeko harrera-pisuetan bakarrik (1.9.1.1) aurreikusten da pertsona erabiltzaileen partaidetza ekonomikoa. Hala ere, aztertzen ari diren formuletan prezio publikoen ezarpenari eta pertsona erabiltzaileen partaidetza ekonomikoari buruzko aukerak zeintzuk diren aztertu beharko litzateke, zerbitzu-kudeaketarako eskumenak gauzatzea gomendatua edo delegatua gerta daitekeela aurreikusita, edo balizko Gizarte Zerbitzuetako Zorroko Dekretuan aldaketaren bat eginez gero, zerbitzu horiek finantzatzeko pertsona erabiltzaileen partaidetza behartzea aukeratuko litzateke.

Gai horren inguruan, kudeaketa-gomendiorako erregimenean nahiz eskumenak gauzatzeko delegazio-erregimenean, arau orokor gisara, udalek eskumen-titulartasuna dute eta Ordenantza Fiskala onartzen dute. Hala ere, **kudeaketa-gomendioarekin gertatzen zenaren aldean, udal-eskumenak gauzatzeko delegazio-suposizio batzuetan, mankomunitate eta kontsortzioek –baita Gipuzkoako Foru Aldundiak ere, eskumenak jasotzeko delegazioa jasoz gero–, zenbait baldintzapean prezio publikoak ezar ditzakete; baita kudeaketa, likidazio eta diru-bilketa ere.**

Prezio publikoak finkatzeari dagokionean, Toki-ogasunak arautzen dituen Legearen testu bategina onartzen duen martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzako Errege Dekretuaren 47. artikuluan, ondokoa xedatzen da:

1. *Udalaren Osokoari dagokio prezio publikoak ezarri edo aldatzea, Gobernu Batzordean duen delegazio-ahalmena alde batera utzita, Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 23.2.b) artikuluari jarraituz.*

2. *Toki-erakundeek prezio publikoen ezarpenaren ardura erakunde autonomoei esleitu diezaiekete zerbitzuak erakunde horien kargu daudenean; haien kostua orekatzeko jarritako prezioak baxuegiak direnean salbu. Esleipen hori bera, modu berean eta baldintza berdinetan, estatutuek besterik esan ezean, kontsortzioekin egiteko aukera izango litzateke.*

   Bi suposizioetan ere, erakunde autonomoek eta kontsortzioek dagokion toki-erakundeari proposamenaren kopia bidaliko diote, eta zerbitzuaren kostua beteko duten prezio publikoetan oinarritutakoaren arabera, egoera ekonomikoaren berri emango dute.

Bestetik, Gipuzkoako udalez gaindiko erakundeak arautzeko apirilaren 10eko 6/2007 Foru Arauaren 21. artikuluak ere hori bera dio.

Kudeaketari, diru-bilketari eta ikuskaritzari dagokionez, Toki Erregimenari buruzko Oinarrizko Legearen 106.3 artikuluak ondokoa xedatzen du:

3. *Toki-erakundeek zerga propioak biltzeko eta ikuskatzeko eskumena dute, udalez gaindiko Toki-erakundeen edo dagokion Autonomia Erkidegoaren alde egiterik dauden delegazioak eta beste Toki-erakunde batzuekin, Autonomia Erkidego edo Estatuarekin sina daitezkeen lankidetza-formulak alde batera utzita, Estatuko araudiak xedatutakoarekin bat datorrena.*

Xedapen horren arabera, udalek zerga propioen kudeaketa, diru-bilketa eta ikuskaritza Aldundiari delegatzeko aukera dute, baina ez Kontsortzio bati, ez baita Toki Erakunde. Hala ere, prezio publikoek ez dute zerga-izaerarik, eta, bestetik, aurretik aipatutako toki-kontsortzioen arautegi gipuzkoarrak eskumen horien delegazioa onartzen du 21.3 artikuluan, baina tasak hartzen ditu aztergai. Kontsortzioak zerbitzuei dagokion Ordenantza Fiskala onar dezakeela nabarmentzea garrantzitsua da, baita kudeaketa egitea eta prezio publikoen arabera dirua biltzea ere.

Toki-kontsortzioen kasuan[38], Gipuzkoako Lurralde Historikoko udalez gaindiko erakundeak arautzen dituen apirilaren 10eko 6/2007 Foru Arauaren 21. artikuluak ondokoa ezartzen du:

3.

Txosten honetan zenbait egiazko kasu aipa daitezke. Adibidez, Haurreskolak Partzuergoaren estatutuen 8. artikuluaren arabera, kontsortzio horren esku daude "zerbitzuen ordaineko tarifen eta prezioen zenbatekoa finkatzea. Tarifa edo prezio horiek Kontsortzioaren lurralde-eremu osoan uniformeak izango dira".

[38] "Udal erakundeek eta bestelako herri administrazioek eratutako kontsortzioek, udal erakundeen interesak kudeatzen dituztenean, kontsortzio lokalen izaera izango dute " Gipuzkoako Lurralde Historikoko Udalez Gaindiko Erakundeak Arautzen Dituen apirilaren 10eko, 6/2007 Foru Arauaren 18. artikulua).

Edonola ere, kontsortzioetan udalak integratzeko ereduei buruzko kasu ugari daude, tasen eta prezio publikoen ezarpenari dagokionean. Gipuzkoako Garraioaren Lurralde Agintaritzaren kontsortzioa udalerri gipuzkoarren integrazio-eredu gisara aipa daiteke. Kontsortzioren zenbait arau bete beharra dakar udalerriak sartzeak, eta tarifa-integraziorako hitzarmen batzuk sinatzea.

3.4.9. Eskumen-delegazio eta kudeaketa-gomendioko suposizioetako ondare-erantzukizuna

Aipatutako gaiez gain, kudeaketa-gomendioak eta eskumen-delegazioak dituzten eragin batzuk aipatzea komeni da

a) Eskumen-delegazioa dagokionean

Gizarte-zerbitzuetako lehen-arloko eskumen-delegazio bat egitekotan, delegazioa egiten duten udalen eta delegazioa jasotzen duten administrazio publikoen ondare-erantzukizunari buruzko erregimena txosten honetan argitu beharrekoa da. Gizarte Zerbitzuen galdagarritasunari buruzko atalean aztertutakoaz bestelako gai bat da, non gizarte-zerbitzuetako prestazioak jasotzeko baldintza guztiak betetzen direnean, prestazioa jasotzeko hiritar-eskubidea aztertzen baitzen.

Sektore Publikoko Araubide Juridikoaren Legearen Aurretiazko Tituluaren IV trinko biltzen da Administrazioaren ondare-erantzukizunaren erregimena zein den, 32. eta hurrengo artikuluetan. Aipatutako erregimenaren arabera, partikularrek Administrazio Publikoen eskutik dagozkien kalte-ordainak jasotzeko eskubidea dute, betiere gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako funtzionamenduaren ondorioz gertatuko lesioa denean; ezinbesteko kasuetan eta legearen arabera partikularrek kalteak bere gain hartu behar dituztenean.

Eskumen-delegazioen suposizioa aintzat hartuz gero, **Auzitegi Gorenaren arabera, udal-administrazioaren eskumen-titulartasunak ez du gabetzen haren ondare-erantzukizunaz; eskumenak gauzatzea delegatzen den kasuan.** Berez, Sektore Publikoko Araubide Juridikoaren Legearen 9.4 artikuluaren arabera, delegatzen duen organoak agindutako ebazpen administratiboak "delegatzailea den organoak agindutakoak direla ulertuko da". Auzitegi Goreneko Hirugarren Aretoak, 2014ko abenduaren 22ko epaiaren arabera, ondokoa adierazten du ondare-erantzukizunari buruz:

> *"Izan ere, kontratu bidezko zerbitzu publikoen kudeaketak aldez aurretik administrazio-eskumenak esleitu behar baditu, eta Administrazioak titulartasuna une oro gordetzen badu, eta beste eskumen batzuk delegatu edo ez, emakidak berez berekin dakar delegazioa, hau da, eskumena gauzatzeko transferentzia bat da, eta emakida duen pertsonak –bai naturalak bai teknikoak– jasotzen du eskumena gauzatzeko kudeaketaren ardura. Eta hori horrela bada, delegazioa eman duen agintaritzak emandakotzat joko dira delegazioaren egintzak (Estatu Administrazioko Araubide Juridikoari buruzko Legearen 32.2 artikulua), hau da, emakida egiten duen Administrazioarenak; eta arrazoizkoa ematen du emakidadunaren jardueragatik salbuetsita uztea; zuzenbide pribatuko erlazioak izanda ere.*

Euskadiko Auzitegi Gorenak ere tankerako terminoak erabiltzen ditu zerbitzu-titulartasuna duen erakundearen inguruan. Euskadiko Auzitegi Gorenaren 2007ko ekainaren 22an, ondokoa adierazten da:

> *"Abagune honetan, (…) Gasteizko Udalak estolderia-mantentzea egin izanak, ezin du aldatu inolaz ere Gamarra Nagusiko Kontzejuaren estoldari buruzko eskumen-titulartasuna. Eta aurrekoa lankidetza-erlazioak alde batera utzi gabe, gertakizunaren unean estoldaren mantentze*

> *eraginkorrari buruz bi administrazioek hitzartuak zituztenak. Demandatuari dagokio, Gamarra Nagusiaren Toki Entitateari eta ez Gasteizko Udalari estolderia- zerbitzu publikoaren titulartasuna, baldin eta errekurtsogileak pairatutako kalte antijuridikoaren ordainean ondare-erantzukizuna egozten bazaio".*

Bestalde, Illes Balears-eko Auzitegi Gorenaren 2012ko ekainaren 5eko epaia oso argia da: "Bestalde, eskumen-delegazio intersubjektibo batek ez du zergatik edonolako erantzukizun edo betekizunaz libratzen organo delegatzailea (…). Hau da, organo delegatzailea ez da askatzen erabat eskumenaz". Ondorio horren oinarria administrazio publiko delegatzaileak "delegatzen dituen kasuetan, zuzendaritza- eta kontrol-ahalmena, jarraibide tekniko orokorrak emateko ahalmena, izaera orokorreko instrukzioak egiteko, ondorio teknikoak emateko, eta, ondorio horren oinarria denez, ez da botere eskuordetzailean ahalak erabat galtzea, ezta haren eskumenaren titulartasuna galtzea ere, eta horrek ez du esan nahi delegazio intersubjektiboan, ezta haren titulartasuna galdu ere …". Hau da, delegazio intersubjektiboan, eskumenak gauzatzearen transferentziak ez dakar berekin delegatu zaion erakundearen erabateko ahalmenen galera, ezta dagokion eskumenaren titulartasuna ere…

Txosten honetan landutako gaiaren hurreneko adibide bat Euskadiko Auzitegi Gorenaren Lehen Saileko Administrazioarekiko Auzien Salak egindako epaia, 2017ko abenduaren 19an. Epai horretan esandakoaren arabera, Gipuzkoako Foru Aldundiak "adingabeen babes-arloaren eskumena duela azaltzen du, Gizarte Zerbitzuetako 12/2008 Legearen arabera. Guardia-eginkizunak bere izango lituzke eskumen horrek, babesgabetasun-egoeran dauden adingabekoen harreraren bitartez. Aurreikuspen hori aplikatzeko, Gipuzkoako Foru Aldundiak eta erakunde pribatu batek hitzarmen bat sinatu beharra izango lukete, zeinak babesgabetasun-egoeran dauen adingabeen harrerarako lankidetza arautzea baitu xede. Horien artean, portaera arazo larriak dituzten bidaiderik gabeko adingabe atzerritarrak daude. Hitzarmen horrek Aixola zentroa bere gain hartzen du, horrelako adingabeentzako hamar plaza kontzertatu dituena".

Aurreko ondorioa, dena den, gizarte-zerbitzuaren titulartasuna duela deklaratutako udalari kalteen erantzukizuna dagokiola, baina udalerriak duen eskubideari kalterik egin gabe ulertu behar da, erakunde delegatuen aurkako errepikapen-ekintza bat egikaritzeko, kudeaketa-gomendioa jasotzaileei, kolaboratzaileei, lan-kontratua dutenei eta abar. Bestetik, edonola ere, ondare-erantzukizunaren arriskua ahal bezain beste gutxitu behar dela nabarmendu behar da, izan ere, udalerriek aseguratzea erraza baita; bai eskumenak gauzatzeko delegazioak, kudeaketa-gomendioak eta abar bere gain hartuko lituzketen erakunde publikoek ere.

b) Kudeaketa-gomendioa dagokionean

Kudeaketa-gomendioaren ondorioz kalteak gertatuz gero, epaitegiek esanean ere, udalerri titularren erantzukizunaz tankerako iritzia eskaintzen dute. Madrilgo Auzitegi Gorenaren 2016ko irailaren 19ko epaia adibide gisara uler daiteke, izan ere, "Isabel II.ren Kanalaren kudeaketa-gomendioak ez du kentzen Alpedreteko Udalaren euri-uren sarearen titulartasunik, eta harekiko dituen lege-eskumenik, baina betekizuna ez betetzearen ardura, betiere, bermatzailearena izango da.

3.4.10. Zorroak aintzat hartu gabeko kudeaketaren gehigarri diren funtzioen gauzatzea

Hurrengo puntuan nabarmentzen den bezala, galdetutako zenbait eragileren arabera, lehen-mailako arretaren balizko berrantolaketa baten egoeraz baliatuz erlazionatutako beste jarduera batzuk antolatzeko aukera gerta daiteke gizarteratzeko gizarte-zerbitzuetan; bereziki, eskuartze-eredu komun bat sortzea, bazterkeria-arloko gizarte-zerbitzuetarako egokia dena. Helburu horri lotuta, bestetik, berrikuntza-, ikerkuntza-, esperimentazio- eta prestakuntza-arloko jarduerak ordenatu, sistematizatu eta koherentzia eman beharra aztertzen da. Gai horri buruzko hausnarketa gehienbat izaera teknikokoa denez, eta ez juridikoa, esku artean dauden aukerek funtzio horien garapenean zein neurritan laguntzen duten ebaluatzea komeni da.

Landutako txosten juridikoaren arabera, **txosten honetan azaldutako aukera juridiko gehienek (kontsortzioa, foru-erakunde autonomoa, etab.) Gizarte Zerbitzuetako Zorroko zerbitzuen eta zentroen kudeaketa-funtzioaz bestelakoak diren funtzio gehigarriak garatzea ahalbidetzen dute.**

- Kabiaren kasu zehatzean, erakundea sortzeko Foru Arauaren 3.3 artikuluak erakunde autonomoaren funtzioak zerrendatzen ditu eta haien kabuz antolatutako edo hirugarrenei eskatutako jarduerak garatzeko gaitasuna ematen dion klausula orokor batekin ixten da; berariaz, txostenak, ikerketak, estatistikak, etab. 4. artikuluak, halaber, jarduera horiek ahalbidetzen dituzten funtzio-zerrenda nahiko zabala biltzen du: "Azterlanak, txostenak, estatistikak eta gizarte-zerbitzuen hornidurarekin zerikusia duten beste jarduera batzuk egitea".

- Balizko kontsortzioaren kasuan, dela administrazioen artean osatua dela mistoa, egokituko litzaizkioke funtzioen araberakoa, ez litzateke inolako eragozpiderik egongo jarduera horiek bete ahal izateko. Izan ere, txosten honen baitan aztertu izandako kontsortzioek funtzio hori bere gain hartzen baitute[39]. Funtzio horiek gauzatzeko ezaugarri horiek dituen erakunde baten gaitasun handiagoa edo apalagoa, erakunde horri funtzio horiek emateko aukera handiagoa edo apalagoa, beraz, bereziki gai teknikoa da, ez juridikoa.

Gipuzkoako Foru Aldundiari kudeaketa-gomendioak edo eskumenak gauzatzeko delegazioak, aitzitik, ez luke inolako eraginik izango gai horri dagokionez, Udalerriek ez liokete delegatuko Aldundiari

[39] Galiziako Gizarte Zerbitzuen Kontsortzioaren Estatutuen 7. artikuluak Kontsortzioaren funtzio gisara "gaiari buruzko ikerkuntza eta langileen prestakuntza". Haurreskolak Partzuergoaren adibidea aztertuz gero, estutuen 8. artikuluaren arabera, eskumenak zehazten dituena, ondoko gaitasuna aipatzen da> "a) Partzuergoan barne hartutako udalerrietako hiru urtetik beherakoen laguntza eta hezkuntza arretaren arloan dauden beharrak aztertzea eta behar horiei erantzuteko bidezkotzat hartzen diren plan eta proiektu guztiak egitea".

jarduera horiekin lotutako funtziorik. Hala eta guztiz ere, logikoki, ez da debekatzen Gipuzkoako Foru Aldundiak horrelako jarduerarik sustatzea –adibidez, Elkar-EKIN Planaren markoan egiten duen bezala–, ohiko dituen funtzioak beteta.

4. GIPUZKOAKO GIZARTERATZE ARLOKO LEHEN ARRETA BERRANTOLATZEKO AUKERA JURIDIKOAK

4.1. Sarrera

Aurreko atalean, Udalek gizarteratzeko lehen-mailako arretako gizarte-zerbitzuetako zenbait funtzio eta jarduera Gipuzkoako Foru Aldundiari, foru-erakunde autonomo bati edo administrazioen arteko edo mistoa izango den kontsortzio berri bati transferitzeko –kudeaketa-gomendioz nahiz eskumen-delegazioz– dauden aukera juridikoen errepaso xehatu bat azaldu da. Ez dira horren egokitzat hartu beste aukera batzuk, adibidez, arlo honetako udal-eskumenen transferentzia edo bestelako erakunde mota batek egindako kudeaketa (fundazioak, elkarteak, etab.).

Analisi juridiko horretan oinarrituta, hurrengo atalean agertoki desberdinen araberako eraginen inplikazioen azterketa egiten da, eskuartze sozialaren optikatik eta lurraldeko gizarte-zerbitzuen artikulazioan izango luketen eraginaz jabetzeko. Horretarako, lau aukera edo agertoki desberdin planteatu dira, eta aldeko nahiz kontrako argumentuak bildu dira haietako bakoitza zalantzan jartzeko. Ondoren azaltzen dira aztergai hartutako aukera desberdinak:

- 1. Aukera. Egungo egoera mantentzea, eskumen-delegazio edo kudeaketa-gomendio gabea.

- 2. Aukera. GFAk eta EAEko udalerriek osatutako administrazio arteko kontsortzio berri bati eskumen-delegazioa eta kudeaketa-gomendioa egitea lehen-arretako gizarte-zerbitzuak eskaintzeko; baita gizarte-bazterketa egoeran edo arriskuan dauden pertsonen bigarren-mailako arretan ere.

- 3. Aukera. Udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari egindako eskumen-delegazioak eta kudeaketa-gomendioak.

- 4. Aukera. Udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari edo Kabia Erakunde Autonomoari egindako kudeaketa-gomendioa.

Balizko egoeren abantailen eta desabantailen ebaluazioa udaletako, Foru Aldundiko, EUDELeko eta Gipuzkoako irabazi-asmo gabeko zenbait erakundetako langile teknikoekin izandako elkarrizketetan oinarritu da. Helburu horri jarraituz, balizko egoera horietako bakoitza aztertu da pertsona horiekin, eta eredu bakoitzari dagozkion abantaila eta desabantailak identifikatu dira (oraindik ere oso azaletik definitutako aukera juridiko, tekniko eta antolatzaile batzuek eskain ditzaketen abantaila eta desabantailen diren heinean), garrantzitsutzat hartutako alderdi batzuen inguruan. Dena dela, elkarrizketak edo lan-bilerak egin dira ondoko erakundeetako teknikariak diren langileekin:

- Euskadiko Udalen Elkartea (EUDEL)

- Caritas Gipuzkoa

- Emaus Gizarte Fundazioa

- Sartu
- Gipuzkoako Foru Aldundiko Plangintzako, Inbertsioetako eta Prestazio Ekonomikoetako Zerbitzua

- Gipuzkoako Foru Aldundiko indarkeria Matxistaren Emakume Biktimak Babesteko eta Gizarteratzeko Zerbitzua

- Beterriko Udaletako Gizarte Zerbitzuak – Buruntza (Andoain, Lasarte, Urnieta, Usurbil, Astigarraga).

- Oarsoaldeako Udaletako Gizarte Zerbitzuak (Errenteria, Pasaia, Lezo y Oiartzun)

- Tolosaldeako Udaletako Gizarte Zerbitzuak (Billabona, Ibarra, Tolosa, Irura, Alegia, Anoeta, Asteasu, Zizurkil).

- Urola Kostako Udaletako Gizarte Zerbitzuak (Eibar, Elgoibar, Zarautz, Azpeitia).

- Arrasateko Udaleko Gizarte Zerbitzuak.

- Donostiako Udaleko Gizarte Zerbitzuak.

- Irungo Udaleko Gizarte Zerbitzuak.

- Ordiziako Udaleko Gizarte Zerbitzuak.

Aurreko zerrendari dagokionez, ez da bilatu erakunde horietako iritzi ofiziala ezagutzea, baizik eta erakundeko teknikariek duten ikuspegi pertsonala ezagutzea. Ez da bilatu, bestetik, Gipuzkoako udal guztietako teknikarien iritzia ezagutzea, baizik eta haiei buruzko lagin adierazgarri baten berri izatea.

Aztertutako balizko egoerei eta azterketa motari dagokienean, ondokoa nabarmentzea garrantzitsua da:

- Aztertutako egoera bakoitzaren definizio eza oso handia da, izan ere, egoera bakoitzaren baitan dauden aukerak askotarikoak baitira. Ildo horretan, udalen borondatean oinarritutako egoerak diren heinean, eta garapen asimetriko bat eta *menu* gisakoa ahalbidetzen dutenez (gomendatu edo delegatutako zerbitzuei dagokienean, udalerri-partaideei dagokienean, faseei eta epeei dagokienean…), ziurgabetasun handia dago. Edonola ere, aukeren artetik nahiko adierazgarri diren batzuk aztertu dira, haien abantailen eta desabantailen inguruan eztabaidatzea ahalbidetzen dutenak.

- Galdetutako pertsonen adierazpenak udalerriek gizarteratzeko gizarte-zerbitzuei buruzko eskumenak (guztiak edo batzuk) Foru Aldundiari emateko egokitasunaren arabera zehazten dira. Erabilgarri dauden tresna juridikoen –kudeaketa-gomendioa edo eskumen-delegazioa– zerikusien berri neurri apalagoan ezagutzen da, edo gomendio edo delegazio horien erakundeei buruz.

- Ondoren aurkezten diren aukeretatik baten aldeko argudioak, orokorrean, beste aukera baten aurka azaldutako argudioak izaten dira. Horren ondorioz, zenbait argudio errepikatu egiten da azterketan; dela aldeko dela kontrako. Arrazoi berarengatik, aipatutako aldeko nahiz kontrako argudio gehienek aukera bati baino gehiagori erantzun diezaiekete.

- Agertoki baten alde edo kontra agertzeak baino gai-zerrenda bat –xedeak, irizpideak, premiak…– sortu izanak garrantzia handiagoa izan du, agertoki bakoitzak modu[40] desberdinean gogobete duena. Hau da, elkarrizketetan partaide izandakoek garrantzitsutzat hartutako osagaiak aztertu dira –ondorioen ataleko taulan bildu dena–, eta gai horien inguruan agertoki bakoitzean nabarmendutako abantaila eta desabantailen ebaluazio bat. Ondorioen atalean azaltzen den bezala, ez gaude aukera hobeagoen edo okerragoen artean, baizik eta helburu desberdinei –ez betiere partekatuak– hobeto edo okerrago erantzuten dieten aukeren artean.

- Nabarmen desberdintzen diren agertokiak izan arren, ez dira berez edo kasu guztietan alternatiboak edo kontraesankorrak. 1 eta 4. Agertokiek, adibidez, nolabaiteko osagarritasuna izan dezakete.

- Badira, bestetik, aztertu gabeko zenbait balizko agertoki –udalerrien aldetik Kontsortzio bati lehen-arretako kudeaketa-gomendioa eta eskumen-delegazioa, baina ez bigarren-mailako eskumenak GFAri, adibidez –, hala ere, aukera horrek izango lituzkeen abantailak eta desabantailak erraz ondorioztatzen dira analisian.

Ondoko orrialdeetan azaltzen den azterketan, elkarrizketatuek adierazitako aldeko eta kontrako argudioak laburbiltzen dira, baina berariaz norbaitek ez azaldu arren, elkarrizketatutako lagunek azaldutakoetan oinarritutako argudioak ere biltzen dira. Zenbait kasuetan, azaldutako argudioak hobe ulertzeko, literalki, kurtsiban eta komatxoen artean agertzen dira.

4.2. 1. Aukera: egungo egoera mantentzea eta Gizarte Zerbitzuen arloko udal-eskumenak garatzeko sostengua

Ebaluatu daitekeen aukeretatik lehena egungo egoera mantentzean datza –hau da, kudeaketa-gomendiorik edo eskumen-delegaziorik ez egitea Foru Aldundiari, Kabiari edo, logikoki, sortutako kontsortzio bati–, eta Gizarte Zerbitzuen arloko udal-eskumenen garapena sustatzea. **Galdetutako lagunen artetik askok aldezten duten jarrera da** eta berekin dakar –egungo egoera mantentzeko aukeran oinarritu arren– azken urteotan Gipuzkoako gizarte-bazterketako gizarte-zerbitzuen lehen-arretako zerbitzuak eta zentroak kudeatu eta garatzeko moduan zenbait aldaketa egitea. Bestetik, aukera hori ez da bateraezina udalei egindako zenbait kudeaketa-gomendiorekin, udalei egindakoa edo udalek egindakoa, baina zenbait ekipamenduren erabilera partekatua izatera orientatzea lehenetsiko litzateke eta ez luke eskutik eskumen-delegaziorik beharko.

Aipatu berri den bezala, egungo egoera mantentzeko aukerak zenbait aldaketaren premia izango luke Gipuzkoako gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen orain arteko artikulazioan. Ildo horretatik, ondoko alderdiak aldatzeko premia nabarmentzen da:

- Gipuzkoako Foru Aldundiak gaur egun duen rola hobe garatzea Udal Gizarte Zerbitzuen sostenguari eta harmonizazioari dagokienean. Gizarte Zerbitzuetako erakundeen arteko mahaia osatu eta Gizarte Zerbitzuetako eskualde-mapen antolaketari emandako bultzada nabarmendu behar da legealdi honetako alderdi baikor gisara, eta ildo horretan

[40] Garrantzitsuenak aipatzearren, honako hauek aipatu behar dira: lurralde osoan baliabide-sarearen hedapena, lehen/ eta bigarren/mailako zerbitzuen integrazio bertikala, eta arretaren jarraitutasuna, baliabideak tokiko eremura hurbiltzea, tokiko esparruarekin bat etortzea, eskualdeen arteko koordinazio-logikak, berrikuntza- eta esperimentazio-gaitasuna, etab.

sakontzea nabarmentzen da zenbait zerbitzu[41] eskaintzeko udalen sostengu politiko, tekniko eta ekonomiko sendoagoarekin, edota udalez gaindiko zerbitzuak era bateratuan eskaintzeko udalen arteko batasuna sustatzeko. Udalerrien arteko lankidetzarako berritutako bultzada hori erabat koherentea da Gizarte Zerbitzuen Legearekin eta Euskadiko Toki Erakundeen Legearekin, eta Arartekoak udal-zerbitzuen egoerari buruzko azken txostenak (Ararteko, 2016)[42] azaldutako gomendioei erantzuten die.

- Ildo beretik, galdetutako lagun batzuen arabera, zenbait udalerrik –udalerri ertain eta handiek, tradizioz eskualdeko 'hiriburu' edo eskualde-buru direnak[43]– rol aktiboagoa hartzea eskualde bakoitzeko Gizarte Zerbitzuen lehen-arretarako sistema garatzeko osagai gisara funtzionatzeko. Horretarako, udalen arteko itun bat lortu behar da, zeinak zenbait zerbitzu garatzeko eta zenbait funtzio betetzeko bultzada hori onartu eta sustatu behar du.

- Bestetik Eusko Jaurlaritzak arlo honetan duen rolak aktiboagoa izateko premia azaltzen da, bai Zorroko zentroak arautzeari buruzkoa bai eskuartzeko ereduen eta tresnen bultzadari buruzkoa, Euskadiko udalerrietako gizarte-zerbitzuen egoerari buruzko Arartekoaren txosten bereziak bildutako gomendioen ildo beretik (Ararteko, 2016)[44].

- Aurretik aipatu den bezala, aukera horrek ez du galarazten kudeaketa-gomendioaren figura noizbehinka erabiltzea, baina kasu honetan ekipamendu mistoak garatzeko izango litzateke gehienbat, tankerako izaera duten lehen- eta bigarren-mailako zerbitzuak zentro edo eraikuntza berean eskaintzeko.

  Esparru horretan, bigarren-mailako arretarako ekipamenduak erabiliz lehen-mailako arreta-zerbitzuen garapenean aurreratu beharko litzateke, eta alderantziz, azpiegitura fisiko batekin zerikusia duten zerbitzu berriak sortzeak lehen-arreta sarearen garapenerako sortzen dituen arazoak gainditzeko asmoz. Horrelako eskumenak gauzatu beharreko udalerri txiki edo ertainetarako bereziki arazotsua da gai hori, alde batetik, inbertsioari lotuta egon daitezkeen gastu handien ondorioz, eta, bestetik, zenbait zerbitzu eremu edo eskualde bateko udalerri batzea derrigorreko gertatzen da; kokapenari, kofinantzazioari, sarbide-lehenespen eta gizarte-arloko azpiegitura berriak sustatzeko beste gai batzuei buruzko adostasunak eskatzen dituena. Aztertu beharreko aukera bat baliabide horiek bigarren-mailako arretako azpiegituretara lotuta sustatzea izan daiteke,

[41] Foru/administrazioaren aldetik aparteko laguntza ematen duten udal-eskumeneko zenbait zerbitzu emateko laguntza hori ez da berria Gipuzkoan. Hainbat udalen eta Foru Aldundiaren arteko lankidetzarako balioanitzeko arreta-zentroen esperientzia horren adibide ona da. Bere berezitasuna, alde batetik, udal- eta foru-eskumeneko baliabideen konbinazioan datza, ez bakarrik eraikin berean integratuta, baizik eta, aldi berean, Foru Aldundiak izenpetutako zerbitzu-kontratu baten bidez kudeatuak; eta bestetik, Foru Aldundiak egindako gehiegizko finantzazioa, enpresa kudeatzaileen bitartez pertsona erabiltzaileen arretak duen errentagarritasun eza orekatu nahi duena. Ekipamenduak udalenak edo mankomunitateenak dira beti (…). Guztiek ez dituzte zerbitzu berberak eskaintzen, ez dituzte ekipamendu berezietan kokatzen, baina guztiek dute komunean eskumenbanaketaren arabera horren sektorizatua dagoen arreta bat ematera prest daudela (mendekotasun-egoeran dauden pertsonak gehienak izan arren, badira erabiltzaile gazteagoak ere), eta zerbitzuen erabilerarako erregimen malguagoa dute (zerbitzu zehatzak egun zehatzetan, jarraitua eta egunerokoa den egonaldiaren ordez), hiriguneetan kokatutako zerbitzuen aldean (Iribar, 2017).

[42] Bildutako gomendioetatik, txostenak "udalen arteko lankidetza sustatu behar da udal-erantzukizuneko eta udalez gaindiko erantzukizuneko zerbitzuek berez duten konplexutasunari aurre egiteko".

[43] Donostia eta Irungo kasuak salbu, kasu honetan, Tolosa, Beasain, Errenteria, Eibar, Arrasate, Azpeitia edo Zarautz bezalako herriei buruz hitz egin dezakegu –gutxienez–.

[44] Txostenean, Arartekoak Eusko Jaurlaritzari, Aldundiei eta Udalei ondokoa adierazten zien: "eskatzeko eredu komunak garatzea, profesionalen prestakuntza bultzatuz eta lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuei laguntza, hausnarketa, informazioa eta laguntza teknikoa errazteko koordinazio egitura ezarriz". Gainera, Eusko Jaurlaritzari ondokoa gomendatzen dio: "Gizarte Zerbitzuetako Legeak eta Gizarte Zerbitzuetako Euskal Sistemak aurreikusitako garapenean aurrera egitea".

egungoak edo proiektuan daudenak; eta titulartasun publikokoak nahiz pribatukoak (Iribar, 2017)[45].

Aukera horren **aldeko** argudioak ondokoak dira:

- **Indarrean dagoen arautegiarekin eta toki-autonomiaren printzipioarekin koherentzia.** Aukera horren alde egiten duten argudio argienetako baten arabera, indarrean dagoen arautegiarekin ahal bezain koherentzia handiena izateko aukera horren alde egin behar omen da, Gizarte Zerbitzuetako Legeak eta Zorroko Dekretuak ezarritakoa. Ildo horretatik, aztertutako beste aukerek –bereziki kontsortzio-aukerek– araudiak ezarritakoaren esparruaren aldaketa dakarte praktikan, eta, kasu horretan, indarrean dagoen araudi-esparrua aldatzearen alde egitea izango litzateke koherenteena. Alde horretatik, egungo egoera –definitu izan den terminoetan– mantentzeak toki-autonomiaren kontzeptua aintzatetsi eta garrantzia ematen dio, azken batean, udalen eskumen diren zerbitzuak antolatu eta garatzea ahalbidetzen baitu lehentasun tekniko eta politikoen arabera, erakunde komunetan ezarritako esparru orokorraren baitan. Aukera horren alde egiten dutenek, bestetik, udalerriak elkartzetik ez omen da aurrerabide nahikoa gertatu udal-eskumeneko eta udalez gaindiko eskumenekoak diren zerbitzuak eskaintzeko, eta oraindik gizarte-zerbitzuak eskualde-mailan garatzeko aukerak daudela, bultzada irmo baten bitartez mankomunitateak sortu eta udalerrien arteko akordioak lortzeko.

  Aukera horren alde egiten dutenek, bestetik, erraza eman arren, ez omen da aukerarik errazena, izan ere, premiakoa baitu foru-administrazioaren bultzada tekniko, ekonomiko eta/edo politikoa jasotzea, eta udalen bultzada berritua, berariaz, gizarte-zerbitzuetan ere eskualde-buru gisara jarduten duten tamaina ertaineko udalerriena.

  Zenbait pertsonen arabera, tankerako ildo batetik, egungo esparrua mantentzeko arrazoi nagusia gizarte-zerbitzuetako arautegi-esparruan etengabeko aldaketak egiteari uztea omen da. Horren ildotik, gai honen inguruan arautegian haien iritziz behin eta berriz egin izandako aldaketak eta esparru egonkor bat izateko premia aipatzen dute, denboran luzatuko beharrekoa dena, eta gutxieneko segurtasunez zerbitzuen plangintza eta garapena bermatuko duena.

- **Gertutasun-baliabideen udalaren erantzukizuna eta kontrola.** Oso antzekoa den ildo batetik, aukera horren defentsak udalaren lehen-arretako gizarte-zerbitzuen erantzukizuna eta kontrola mantendu beharrari erantzuten dio. Horri dagokionez, kudeaketa-gomendioan oinarritutako aukerek eta, gehienbat, eskumen-delegazioek berekin omen dakarte Gizarte Zerbitzuetako Legeak zehaztutako eskumen-banaketari ez dagokion erantzukizunen uzte bat.

  Udalaren ardurak murrizteko arriskua, ikuspegi instituzionalean izan ditzakeen eraginez areago, gertutasun gehien duten Gizarte Zerbitzuetako Mapak zehaztutako baliabideak udal-eremutik ez urruntzeko planteatzen da. Elkarrizketatutako batzuen esanean, ildo horretatik, baliabideak diseinatu eta eskuratzeko galera gertatzeko kezka adierazten dute, udalaz gaindiko beste erakunde batzuei delegatu edo eskualdatuz gero, Gizarte

[45] Aipatutako artikuluak adierazten duen moduan, dagoeneko lehen- eta bigarren-mailan dauden ekipamenduak eta sustatu daitezkeen berrien arteko sinergiak gerta daitezke. Gizarte-bazterketa/gizarteratzera bideratutako eguneko eta gaueko zerbitzuak hori gertatzeko kasu bereziak dira: "Lehenik, lehen-mailako arretakoak gutxi garatuta daudelako edo Gipuzkoa gehienean ez daudelako, beraz, sustatu egin behar dira; bigarrenik, Maparen arabera eskualde-mailako zerbitzuak dira; eta, hirugarrenik, eta zerbitzuren bat duten udalerri handiek ezik, beste udalek Foru Aldundiari gomendioa eskatzea espero daiteke. Izan ere, gure ustez, Aldundiaren parte-hartzearekin bakarrik berma baitaiteke eskualde gehienetan zerbitzu horiek garatzea, eta Aldundiak ebaluatu beharko du bere eskumeneko dituen zerbitzuetan integratzea".

Zerbitzuetako udal-katalogotik kanpo gera daitezkelako ustean (nahiz eta udal-titulartasuna mantendu). Aldaketa horrek berariazko baliabideen inguruan udal-teknikarien lan-marjina murriztuko luke, zenbait profilekin lan egitea zailduko luke[46], gertutasunez lan egiteko aukera murriztuko luke eta gaur egun udalerri batzuk bigarren-mailako arretarako baliabideak lortzeko dituzten zailtasunak lehen-arretako eguneko eta egoitzetako baliabideek biziko omen lituzkete (*"beste baliabide batzuetara ezin sartuta edo bidalitako pertsonak gure ateari joka izaten bukatuko genuke, eta ez genuke izango baliabiderik haientzako".*

- **Eskualde-sinergien probetxu handiagoa.** Galdetutako pertsona batzuen arabera, egungo eredua mantentzeak eskualde-sinergien probetxu handiagoa omen dakar, izan ere, udal-eskumeneko eta udalez gaindiko eremuko zerbitzuak udalerriak elkartzean oinarritzen baita, eta ez beste administrazio batzuei eskumen horiek eskualdatzean. Horri dagokionez, beste aukerak Lurralde Historiko osoa aintzat hartutako ikuspegi batean oinarritzen dira, eskualdea oinarri izango duen plangintza- eta lankidetza-logiken garapena zailduko lukeena.

- **Eraginkortasuna bermatzea, eta erakunde publiko berrien eta arreta-maila berrien ugaritzea saihestea.** Aurrerago nabarmentzen den bezala, Kontsortzioaren aurkako argudioak deskribatzean, egungo egoera mantentzearen aldeko arrazoietako baten arabera, dagoeneko daudenez gain, gehigarriak diren erakunde publiko eta antolakuntza-egitura berriak sortzea saihestea da. Gastuari eta bikoiztasunik ez sortzeari buruzko kezkaz gain, erakunde publiko berri bat sortzeak duen prozesu konplexua argudiatzen da –baita udal askotan kudeaketa-gomendio bat edo eskumen-delegazio bat egiteko prozesu konplexua ere–, erabaki ekonomikoak hartzeko eta kudeatzeko zailtasunak eta erabakiak hartzekoak, berariazko langileen egitura bat osatu beharra, etab. Bestetik, gizarte-eskuartzeari orientatuagoa dagoen ikuspegi batetik argudia daiteke egungo egoera mantentzeak eskuartzeko hirugarren eremu bat sortzea saihestuko lukela –udalaren eta foro-aldundiaren artean dagoena, lehen- eta bigarren-mailen artean–, eta koordinazio-arazoak murriztu ordez, hazi egingo lirateke.

  Ildo beretik, galdetutako zenbait lagunek adierazten dutenez, gizarteratzearen arloko gizarte-zerbitzuen sarearen dimentsioak murritzak dira, izan ere, ez baitute herritarrek zerbitzu hori eskuratzeko eskubideari buruzko erreklamaziorik egin; eta gainera, ez da efizientea, baina bai gehiegizkoa administrazio-egitura berriak sortzeko, objektiboki murritzak diren premia batzuei erantzuteko (*"Polbora gehiegi erabiltzea iruditzen zait, euliak kanoikaden bitartez akabatzea"*).

Status quo berdina mantentzearen **aurka** aurkeztutako argudio gehienak, logikoki, eskumen-delegazioaren eta kudeaketa-gomendioaren alde agertzen dira. Ondoren, laburbilduta azaltzen dira, baina figura horien aldeko argudioak deskribatzean sakonago aztertzen dira.

- **Eskualde guztietako baliabide-hedatze egokia bermatzeko zailtasunak.** Aurrerago azaltzen den bezala, gizarte-zerbitzuetako lehen arretako eskumen-delegazioak eta kudeaketa-gomendioak kudeaketarako erabiltzeko aukeraren aldekoen argudio nagusiek Gizarte Zerbitzuetako Legearen zorroko zentro eta zerbitzu desberdinen hedatze egoki bat Gipuzkoako eskualde guztietan bermatzeko zailtasunekin zerikusia dute. Jarrera horrek mesfidantza edo etsipena azaltzen du –eta udalez gaindiko ekipamendu-sare bat

[46] Etxebizitzan bizi diren gizarte-bazterketa egoeran edo arriskuan dauden pertsonak udalerrietan errotuta egon ohi izaten dira –hau da, ez daude iragaitzaz–, eta gertutasun-baliabideen premia eta gertutasuna oinarri hartutako gizarte-eskuartzea behar du.

osatzeko zailtasun tekniko, politiko edo antolamenduari buruzkoak izandako eskualdeetan nabarmen ugaritu dena–, akordioak adosteko eta ekipamendu komunak garatzeko udalen gaitasunari buruzkoa (eskualde hauetan, gutxienez). Testuinguru horretan, Gipuzkoako Foru Aldundiari egindako gomendioen eta delegazioen ibilbidea, edo kontsortzio bati egindakoa, eskualde horietan baliabideen hedapen egoki bat bermatzeko errealismo gehien duen aukera bezala ageri da.

- **Aukera hori definitzen duten baldintzak gertatzeko zailtasunak.** Aukera horren ezaugarriak azaltzerakoan, Gipuzkoako Foru Aldundiak izandako rolaren garapen handiago baten premia nabarmendu da, lehen-arretako gizarte-zerbitzuen sarea dinamizatu eta bultzatzeko xedeari jarraituta. Bestetik, Eusko Jaurlaritzaren bultzadaren premia du araudieta plangintza-ekimenetan, eta, gehienbat, udalen arteko koordinazio-gaitasun handiagoa, akordioen adostasuna, mankomunitateak sortzea, baliabideen erabilera partekatua, etab. Gaur eguneko egoera aldatzeari buruz, lagun batzuen arabera, baldintza horiek gertatzea oso zaila dela diote, hau da, foru-aldundiaren sostengua nahikoa irmoa izatea eta/edo udalek akordioak adosteko eta premiako inbertsioei aurre egiteko gaitasuna izatea. Testuinguru horretan, aukera horrek ez luke, haien iritziz, egungo egoerarekin aldaketarik ezagutuko, eta lehen-mailako arretarako gizarte-zerbitzuen maparen hedakuntza, gizarteratzearen arloan, urria eta osatugabea izaten jarraituko luke.

- **Arreta-jarraitutasunari eta lehen- eta bigarren-mailako koordinazioari lotutako arazoen iraupena.** Beste aukerei eskainitako abantaila nagusienetako bat –berariaz, Kontsortzioaren aukera– lehen- eta bigarren-mailaren arteko integrazio bertikala garatzeko gaitasuna da. Integrazio handiago horrek arreta-jarraitutasuna bermatzeko gaitasun handiagoa izango luke, arretako bi mailen arteko koordinazioa ahalbidetuko luke, lehen- eta bigarren-mailako baliabideen muga lausoek sortutako arazoak saihestuko lituzke, etab. Gaur eguneko egoera mantentzeak, bi alderdi horien egoera hobetzearekin bateraezina ez izan arren, beste bide batzuetatik bi arreta-mailen arteko integrazio bertikala hobetzeko birtualtasun handiagoa izatea argi geratzen dela ematen du, maila bakoitzaren gaur eguneko arteko mugak lausotuz.

- **Udalek premiako izan dezaketen sostengu teknikoa eskuratzeko zailtasunak mantentzen dira.** Gaur egungo egoera mantentzeak ez luke udalentzako sostengu teknikoko –baina ez luke funtsean bateraezin gertatu behar[47]–, prestakuntzako, plangintzako edo ebaluazioko garapenik sustatuko. Ikuspegi horretatik, udalerri bakoitzak, gaur egun bezala, funtzio horiek haien kabuz bete beharra izaten jarraituko dute, orokorrean tamaina handiagoko udalen esku dagoena. Mankomunitateek funtzio mota horiek bere gain hartzeko aukera izanda –gaitasun nahikoa duten kasuan–, edo Foru Aldundi propioak bere gain hartu arren –Elkar-EKIN Plana udaletako plangintzarako eta ebaluaziorako sostengu teknikoko berariazko ildo baten bitartez–, egungo esparrua mantentzeak ez du ematen derrigorrez berekin dakarrenik udalerri txiki eta ertain batzuek eskatzen duten "aterki" tekniko eta prestatzaile bat garatzeko.

[47] Azken urteotan, Elkar-EKIN planaren esparruan zenbati ekimen bultzatu dira ildo horretatik.

4.3. 2. Aukera: lehen- eta bigarren-mailako Gizarte Zerbitzuak kudeatzeko administrazioen artekoa edo mistoa den kontsortzio bat sortzea

Egungo egoeraren mantentzearen aurrean, lehen- eta bigarren-mailako Gizarte Zerbitzuak kudeatzeko administrazioen artekoa edo mistoa den kontsortzio bat sortzea –indarrean dagoen araudi-esparruan–, gizarteratzearen arloko gizarte-zerbitzuetako lehen- eta bigarren-mailako arreta integratzeko aurrerabidean puntu gorenena da. 3. atalean, ezaugarri horietako kontsortzio bat osatzeko aukera juridikoak xeheki deskribatu dira, eta ikuspegi juridiko batetik, aukera horrek beste aukeren aldean dituen abantaila eta desabantailak eztabaidatu dira zenbait osagairi dagokienean (langileen kontratazioa, beste eragileen partaidetza, eskubide subjektiboaren galdagarritasuna, ondare-erantzukizuna, salneurri publikoak finkatzea, asimetria geografikoak eta funtzionalak, etab.). Bestetik, aurreko atalean azaldu denez, figura horren antzeko erreferenteak aurkitu dira bai gure ingurune geografikoan –Haurreskolak, Osabide Hezkuntzarako Partzuergoa, Gipuzkoako Urak, Gipuzkoako Hondakinen Kudeaketa– bai beste Autonomia Erkidegoetako Gizarte Zerbitzuetako kudeaketan –Consorcio de Serveis Socials de Barcelona, Consorcio Galego de Igualdades e Servizos Sociais, etab.

Oro har, 2. aukera administrazioen artekoa edo mistoa den kontsortzio batean oinarritzen da, eta ondoko ezaugarriak izango lituzke:

- Gipuzkoako Foru Aldundiaren eta Gipuzkoako udalerri baten edo gehiagoren partaidetza kontsortzioaren osaeran eta gobernaketan.

- Zehaztu daitezkeen Zorroko zerbitzuen bai eskumen-delegazioak bai kudeaketa-gomendioak eskuratzeko aukera.

- Lehen- eta bigarren--mailako arreta-zerbitzuak era bateratuan eskaintzeko aukera. Logikoki, Kontsortzio horrek lehen-mailako zerbitzuen kudeaketa bakarrik bereganatzeko aukera badago, baina suposizio hori ez da aintzat hartu agertoki honetarako.

- Beste erakunde publiko batzuk Kontsortzioan sartzeko aukera –adibidez, Lanbide, Etxebide, Osakidetza–, baita erakunde pribatuak ere, irabazi-asmokoak edo gabekoak.

- Beharrezkotzat ulertuz gero, Kontsortzioaren garapen asimetriko bat plantea daiteke, udal batzuek parte-hartzen dutena (ez guztiak derrigorrez), zenbait zerbitzu gomendatzen zaizkionak (ez ditu Zorroko zerbitzu guztiak premiazko), zenbait eskualdetan jardungo duena (ez derrigorrez guztietan), etab.

- Zorroak ezarritakoez gain eskainitako zerbitzu gehigarriak Kontsortzioak eskainiak izateko aukera, dela Gizarte Zerbitzuetako arloko plangintza-, ebaluazio-, ikerkuntza- edo prestakuntza-funtzioei dagokienean, dela Zorroak kontuan hartu gabeko zerbitzuen eskaintzari dagokionean, eta sistema batena baino gehiagoren erantzukizun izan daitezkeenak (adibide argigarri bat nahasmendu mental larria duten etxegabeko pertsonentzako bitarteko irekian eskuartzeko zerbitzuak izan daitezke).

Haren osagai eta funtzioak deskribatuta, atal honetan Kontsortzioa sortzearen suposizioaren aldeko eta kontrako argudioak ebaluatzen dira, baina ez ikuspegi juridiko batetik, baizik eta gizarte-eskuartzearen eta Gizarte Zerbitzuen sistemaren barne-artikulaziorako ikuspegietatik. Argudio horiek ebaluatzeko orduan, edonola ere derrigorrezko gertatzen da zenbait osagai kontuan hartzea:

- Aurreko deskribapenetik ondoriozta daitekeenez, Kontsortzioaren aukera irekia da, baina oraindik ere ez dago nahikoa definitua, eta horren ondorioz, haren balizko abantaila eta desabantailen ideia oso orokorra dute[48]; haren garapenaren aldeko hautua egitekotan, definizio praktikoaren mende egongo litzateke. Horrela izan arren, **galdetutako lagunen pertsonen arteko talde nabarmen batek defendatutako aukera da** –aurrekoa bezala–; egungo egoeraren arabera, aukerarik onena dela hautemandakoa.

- Aurretik nabarmendu den bezala, aukera horren aldeko argudioak, hein batean, 1. Aukerakoaren aurkakoaren berberak dira, eta alderantziz. Errepikapen literalak saihestu arren, atal honetako argudioek aurrekoaren antza izatea saihestezina da, baina alderantzizko zentzuan.

- Aipatzen diren zenbait abantaila eta desabantaila Kontsortzioaren berariazko ereduari dagozkio, baina beste batzuk modu orokorrago batean hartzen dute zenbait funtzio eta jarduera Udaletatik kanpokoak diren erakundeetara transferitzea (GFA, Kontsortzioa edo Erakundea). 2. Aukerari egotzitako abantaila eta desabantailek, beraz, 3 eta 4. Aukerei egotzitakoekin bat datoz.

Aukera horren **aldeko** argudioak –oraintxe nabarmendutako terminoetan definituak– ondokoak dira:

- **Eskualde guztietan zerbitzu-sarea eraginkor hedatzeko bultzada.** Aurrerago azaltzen den bezala, gizarte-zerbitzuetako lehen/arretako eskumen-delegazioak eta kudeaketagomendioak kudeaketarako erabiltzeko aukeraren aldekoen argudio nagusiek Gizarte Zerbitzuetako Legearen zorroko zentro eta zerbitzu desberdinen hedapen egoki bat Gipuzkoako eskualde guztietan bermatzeko zailtasunekin zerikusia dute[49].

  Jarrera horri segitzen diotenek –aurretik esan den bezala, udalez gaindiko ekipamendusare bat osatzeko alderdi teknikoko, politikoko edo antolaketa-arloko zailtasun gehien izandako eskualdeetan hedatuagoa dagoena–, udaletatik funtzio eta jarduera horiek beste erakunde bati transferitzeak hedapenerako gaitasun handiagoa bermatuko luke, izan ere, udalak ez baitira gai izan hedapena orain artean gauzatzeko, eskualde guztietara behintzat[50]. Aukera horren atzetik, Oinarrizko Gizarte Zerbitzuetako profesionalek duten nolabaiteko etsipena nabarmentzen da, udalek beraiek sarea garatzeko adierazi izandako gaitasun mugatuagatik (*"Erabateko porrota gertatu da eskualde honetako gizarte-zerbitzuen mapa komun bat lantzeko prozesua. Udalerri bakoitzaren interes propioak lehenetsi izan dira. Bakoitzak bere betekizunari jarraitu dio eta ez dugu lan egin era bateratuan"; "Udalek ez dugu auto-antolakuntzarako eta udalez gaindiko baliabiderik sortzeko heldutasunik azaldu"; "Gure esku uzten bada, ez dut uste baliabideak garatuko direnik"; "Ez dut eskumen-inbasio gisara ikusten, beste arrazoi batzuen artetik, alderdi teknikotik edo politikotik akordioak lortzeko gaitasunik ez dugulako izan eskualde honetako udalerriek"; "Kontsortzioak zerbitzua eskainiko dela bermatzen du. Egungo egoerak ez du zentroak egotea bermatzen").*

[48] Aurretik esan den bezala, galdetutako pertsonek udalek haien eskumenak delegatu edo zerbitzuen kudeaketagomendioaren egokitasunaz ematen dute iritzia. Balizko kontsortzio baten abantaila eta desabantailak azaleratzen dira, gehienean, antzeko erreferentziak eta balizko prestazioak planteatzean direnean.

[49] Kasu honetan, argudio komunak kontsortzio bati, GFAri edo erakunde autonomo bati eginiko eskumen-delegaziorako balioko luke.

[50] Baliabide horiek ahalik eta gehien garatzeko aipatzen den arrazoietako bat herritarren arteko onarpenik eza da, mendekotasun-egoeran dauden pertsonentzako bideratutako baliabideekin gertatzen ez den bezala.

- **Lehen- eta bigarren-mailako zerbitzuen integrazio bertikalerako bultzada.** "Pragmatikoa" edo "errealista" dela uler daitekeen aurreko argudioaren aurkako askok Kontsortzio horri egindako eskumen-delegazioaren eta kudeaketa-gomendioaren aldeko jarrera hartzen dute lehen- eta bigarren-mailako gizarte-zerbitzuen integrazio bertikalaren ikuspegitik; bi mailen arteko egungo mugak lausotzeko premian oinarritutako ideiari jarraituta[51]. Lagun horien aburuz, Kontsortzioak lehen-arretako zerbitzuak eta zentroak eta, aldi berean, bigarren-mailakoak kudeatzeko aukera izatea oso aurrerabide garrantzitsua izango litzateke sektoreen arabera horren banatua dagoen eredu bat utzi eta beste bat sortzeko; nahiz eta era progresibo edo esperimental batean planteatu.

  Lehen- eta bigarren-mailako arretaren integrazio bertikal handiago horrek, lagun horien esanaren arabera, arreta-jarraitutasunaren arloan eta gizarteratzeko ibilbide koherenteagoak eta integralagoak definitzean gaur egun nabarmentzen diren arazoak saihesteko baliagarri gertatuko omen litzateke. Premia, kolektibo eta profil desberdinen segmentaziotik abiatutako zerbitzuen esleipena erraztuko luke; eta udalerrien eta Foru Aldundiaren arteko koordinazioa ahalbidetuko luke. Lehen- eta bigarren-mailako kudeaketa bateratuak (edo haietako batzuena, behintzat) bideratzeko protokoloak garatzea eta baliabideetako sarbiderako eta egonaldirako baldintzen malgutzea erraztuko luke, Gipuzkoa-mailan behintzat; Zorroko Dekretuaren 13 eta 14. artikuluetan jasotzen den bezala ("*Aukera horrek sarearen barneko zirkulazioa erraztuko luke, eta pertsona horien egoeran eta premietan gertatzen diren etengabeko aldaketekin hobeto egokitzen zaizkie*"; "*Ez dut uste figura hori Udalen kasu-kudeatzaile rolarekin kontraesankorra denik*").

- **Eskala-ekonomiak eta bikoiztasun-murrizketa.** Lagun batzuek egotzitako abantailen artetik, eskala-ekonomien probetxuarekin eta egungo zenbait bikoiztasun-murrizketarekin zerikusia omen du; eta haren ondoriozko eragin ekonomikoarekin. Ildo horretatik, udalerri guztietako lehen-arretako gizarte-zerbitzuen kudeaketa zentralizatua eta zenbait jarduera –zentroen eta zerbitzuen plangintza, arauketa, kontratazioa, ikuskaritza…– era bateratuan erakunde batek egiteak udalerriko gizarte-zerbitzuetako langileen orduen murrizketa nabarmena ekarriko luke; artatutako biztanleekin zuzenean eskuartzeko bidera daitezkeenak.

- **Udal-erantzukizuna.** 3 eta 4. Aukeren aldean, Kontsortzioari buruzko aukerak ez ditu udalak gizarteratzeko Gizarte Zerbitzuen kudeaketaz eta gobernaketaz salbuesten. Udalek Kontsortzioko kudeaketa-organoetan ordezkapena izan dezaketen heinean, kasu honetan, Kontsortzioari gomendatutako zerbitzuen diseinuari eta kudeaketari dagokion kontrol- eta erantzukizun-maila nahikoa gorde dezakeela pentsa daiteke –eskumen horien titulartasuna mantentzeaz gain–, eta, ildo orokorretan, erakunde berriaren gobernaketan.

  Galdetutako zenbait pertsonen esanaren arabera, udal guztiak arduragabetu gabe, gaur egun eskualde-buru diren udalerriek duten presioa arintzea ahalbidetuko omen luke, es-

[51] Ildo horretatik segitzen dute Gizarte Zerbitzuetan planteatzen ari diren arautegiaren garapen berriek. Ildo horretan, Gizarte Zerbitzuen Asturiaseko Lege berrirako oinarri-dokumentuak adierazi du zerbitzu orokor eta espezializatuen bi mailetako arretaren egituraketa ez dela errealitatera egokitzen, eta, ondorioz, ez dela oso erabilgarria. Gogoeta hori oinarri hartuta, dokumentuak Gizarte Zerbitzuetako Lege asturiarrak lehen- eta bigarren-mailako arretaren arteko bereiztasuna ezabatzea proposatzen du. Txosten hau idatzi dutenen arabera, "arreta-mailaketarik ez izateak eskumenak baldintzatzeari utziko dio". Disoziazio horrek aukera ematen du eskumenak modu irekiago bat birplanteatzeko, eta, horretan, lurralde- eta biztanleria-faktore garrantzitsuak dira, eta horrek aukera emango luke tokiko eta autonomia-erkidegoko eskumenen zabaltasuna modulatzeko; eta horrek, besteak beste, honako aldagai hauek hartuko ditu kontuan: hiri- edo landa-eremu izaera, biztanleriaren bolumena, hiriguneetako sakabanatze-maila, eta horretarako Asturiaseko Gizarte Zerbitzuetako Maparen lurralde-egitura".

kualdeko udalerri guztietarako funtzioak, zerbitzuak edo jarduerak bere gain hartu behar dituztenak, baina baliabide pertsonalik edo materialik hornitu gabe.

- **Eskumenei eta funtzioei buruzko azalpena.** Aukera horri egotzitako beste abantaila batek administrazio-maila bakoitzari dagozkion eskumenei eta funtzioei buruzko egoera argitzea ekarriko omen luke. Egoera argitze horrek bi osagai izango lituzke ardatz: batetik, kudeaketa bateratua sustatzearen ondorioz, ez luke zentzurik izango lehen- eta bigarren-mailako baliabideak desberdintzea –adibidez, eguneko eta gaueko arreta-zentroak[52]–, eta pertsonaren premia zehatzetara egokitutakoko arreta bat eskaintzeko aukera izango litzateke horietako edozein zentrotatik (intentsitate- eta exijentzia-maila pertsonalizatuago konbinatuta, adibidez). Aldi berean, lehen- eta bigarren-mailako arretaren mugak lausotzeak administrazio-maila bakoitzaren beste moduko espezializazioa ahalbidetuko luke, eta, adibidez, udalen esfortzu eta aurrekontuak eskuartze indibidualetara –Informazio-, balioztapen-, diagnostiko- eta orientazio-zerbitzua (1.1); Gizarte Zerbitzuetako partaidetza- eta gizarteratze-sustapenerako zerbitzua (1.5), etab.– orientatutako Gizarte Zerbitzuetako Zorroko fitxak betetzera bidera daitezke; eta Kontsortzioari ekipamendu fisikoei buruzko eskaintza.

- **Eskuartzeko ereduaren lurralde-harmonizazioa.** Galdetutako pertsonen arabera, aurrerapena lor daiteke aztertutako aukera horrekin ere, Gipuzkoako mailan eskuartze-ereduaren harmonizazioari dagokionez. Bestetik, arautegi bateratu baten eta eskuartze-eredu komun baten gabezia arazo larritzat nabarmentzen dute galdetutako lagun askok[53].

  Egoera horri aurre egiteko, eta eskumen-delegazio bat edo kudeaketa-gomendio bat gauzatu aurretik, zerbitzu desberdinak erregulatzeko premia dago. Era honetan, gomendioa edo delegazioa definizio nahikoa duten zerbitzu batzuen arabera egingo da, eta zerbitzuak harmonizatzeko aukera gertatzen da. Arauketa komun horrekin batera, lehen-arretako zerbitzuen erakunde zentralizatu batetik kudeatzea ere aurrerapauso bat izango litzateke udal guztien eskuartze-eredu komun bati dagokionez, baina, logikoki, arlo horretako udal-autonomiaren kalterako gertatuko litzateke. Horrela, Udal guztietara –edo kopuru garrantzitsu batera– bideratutako plangintza-, erregulazio- edo ebaluazio-funtzioei dagozkien garapenak, epe ertain eta luze batean, arlo horretako eskuartze-eredu erlatiboki homogeneoaren sortzea izango luke ondorio (*"Babes komuna izateko modu bakarra erregulazio komun bat edukitzea da"; "Sistema zital bat sortu dugu, jendea aterpez aterpe ibiltzea derrigortzen duena, bakoitzak eskainitako sarbide-baldintzen araberakoa, eta desberdin direnak"*).

- **Gizarte-babeseko beste sistemen parte-hartzea.** Txosten honetan aurkeztutako beste aukeren aldean, Kontsortzioaren aukerak ongizatearen beste eragile edo sistema publi-

[52] Jakinekoa den bezala, 12/2008 Legeak zerbitzuen zorro bat zehazten du, eta, orokorrean, lehen-mailako arreta udalerriei esleitzen zaie eta bigarren-mailakoak foru-aldundiei. Kasu batzuetan, emandako zerbitzua eskumen-maila bakarrekoa bada ere –ez dago, adibidez, foru-eskumeneko etxez etxeko laguntza-zerbitzurik edo adopziorako sostengu-zerbitzurik–, kasu askotan, sistema bikoitza ezartzen da, bi erakunde-mailei dagokien funtzioaren arabera, eta zerbitzua arreta-intentsitatearen, eskuartze-helburuen, exijentzia-mailaren eta artatutako balizko biztanleriaren arabera. Kontsultatutako pertsona batzuentzat, kontzeptualki edo beste eremu batzuetako gizarte-zerbitzuen funtzioen mugaketa hori egokia izan da, baina gizarte-bazterkeriaren kasuan konponbide baino arazo gehiago sortu dira, argitasun eskasaren ondorioz (SIIS, 2015). Gainera, arreta-sarearen definizioari dagokionez dauden inertzien ondorioz, foru-administrazioa lehen-mailako arreta gisara ulertutako zerbitzu eta zentroak finantzatzen ari da. Bestetik, bigarren-mailari dagozkion zerbitzuak udalek eskaintzea gerta daiteke, baina ez du ematen horren sarri gertatzen denik.

[53] Udalerrien Oinarrizko Gizarte Zerbitzuen Arartekoaren txostenak (Ararteko, 2016) arazo hori aztertu eta Gizarte Zerbitzuetako arloko administrazio guztiei I+G+b jarduerak sustatzea gomendatzen zien.

koen parte-hartzea ahalbidetzen dute gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen kudeaketan, baina galdetutako pertsona guztiek ez diote ematen aho batez garrantzi berbera helburu horri. Edonola ere, analisi juridikoan nabarmendu den bezala, administrazio-kontsortzioak beste administrazio publikoek haren kudeaketa-organoetan parte-hartzea ahalbidetzen du. Adibidez, ezaugarri horietako erakunde bat antola daiteke –epe ertain eta luzera– Osasun, Etxebizitza, Hezkuntza, Enplegu eta Gizarte Politikako departamentuetan. Etxebizitzako, enpleguko, diru-sarrerak bermatzeko edo osasunari buruzko politika-kudeaketaren erkidegoetako ardura duten departamentuen erakunde horretako partaidetzak Zorroko gizarte-zerbitzuen eskaintzan eta/edo sektoreen arteko izaera duten beste zerbitzu edo programen eskaintzan parte-hartzeko aukera bermatuko luke (laneratzen eta gizarteratzen laguntzeko programak, zerbitzu soziosanitarioak, gizarte- eta hezkuntza-jarduerak, etab.); ez dagozkionak inolako gizarte-babeserako sistemari, eta horren ondorioz, lankidetzan garatzea premiakoa dutenak[54].

Testuinguru horretan, Etxebizitzaren Euskal Zerbitzuaren parte-hartzeak Gizarte Zerbitzuetako Legearen 56.4 artikuluak xedatutakoa[55] Gipuzkoako esparruan gauzatzen lagun dezake, baita Etxerik Gabeko Euskal Estrategia oinarritutako etxebizitza-ikuspegiak ere, besteen artetik Gipuzkoako Foru Aldundiak sinatutakoa[56]. Aldi berean, Kontsortzio honetako Lanbideren parte-hartzeak laneratzen eta gizarteratzen laguntzeko programen garapen integralagoari lagunduko lioke edo Diru-sarrerak Bermatzeko Laguntzen jasotzaileei lagun egite sozialean eta gizarteratzean eregu eraginkorragoak aztertzea.

- **Gizarte-zerbitzuetako eta laneratzeko eta gizarteratzeko politikak integratzeko aukera.** Jakinekoa den bezala, Gipuzkoako Foru Aldundiak garatutako Elkar-EKIN Plana ardatz tematiko desberdinek osatzen dute: haietako lehena gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen kudeaketari buruzkoa da, eta bigarrena gizarte-bazterketa egoeran edo arriskuan dauden pertsonentzako laneratzeko eta gizarteratzeko integrazio-aukerak sortzeari buruzkoa. Testuinguru horretan, Aldundiaren Gizarte Politikako Departamentuak Enplegagarritasunerako eta Gizarte Aktibaziorako 2018-2022 Estrategia diseinatu du. Estrategia horrek zenbait kudeaketa-, exekuzio- eta hedapen-egitura aurreikusten ditu, eta galdetutako pertsona batzuen arabera, txosten honetan aztertutako Kontsortzioari emateko aukera planteatzen da. Era honetan, gizarte-zerbitzuetako lehen- eta bigarren-mailan nabarmendutako funtzioez gain, GFAren Enplegagarritasunari eta Gizarte Aktibazioari buruzko Estrategiarekin bat datozen funtzioak betetzeko ardura ematen zaio.

[54] Gipuzkoako Osabide Hezkuntzarako Partzuergoa da ikuspegi horren erreferenteetako bat. Desegitea ekarri zuten arrazoiak alde batera utzita, berez inongo administraziori ez dagozkion zerbitzu mistoak eskaintzeko –nahasmendu mentala duten adingabekoentzako gizarte-hezkuntzako arreta, adibidez– alderdi desberdinen arteko finantzaziorako aukera abantaila nagusien artean dagoela uler daiteke, bitartekari gisara Kontsortzioa erabilita, baina duen sektore arteko izaeragatik, administrazio batek baino gehiagok sustatu eta finantzatzen zituzten.

[55] Artikulu horren arabera, "Etxebizitza edo etxebizitza arruntetan bizitegi-alternatibak ezartzeko, foru-aldundiek eta udalek edo udalen elkarteek babes ofizialeko etxebizitzak erreserbatu ahal izango dituzte, Eusko Jaurlaritzan etxebizitza-gaietan eta udaletako sustapenetan eskumena duen sailaren sustapenetan eta, administrazio horiek ezartzen dituzten baldintzetan, babes ofizialeko etxebizitzak erreserbatzeko, beren eskumen diren gizarte-zerbitzuetako ekipamenduak sortzeko erakunde publikoak besterentzeko".

[56] 2010eko Etxegabekoei buruzko Adostasun Konferentziaren arabera, etxebizitzaren gaia ardatz duten politikak etxebizitza bat eman edo mantentzera bideratzen dira, etxegabeko egoerak aurreikusteko edo konpontzeko lehen urrats gisara. Ikuspegi horiek oinarrizko eskubidetzat hartzen dute etxebizitza, eta beste gizarte-, lan- eta osasun-arazo batzuk konpontzeko baldintza gisara, eta aldaketa nabarmena dakarte etxegabekoen egoerei aurre egiteko politiketan, izan ere, aldi baterako etxebizitzak eta ostatuak eskaintzetik, etxebizitza independenteetan eta izaera ibiltariko sostengu-zerbitzuetan oinarritzen da (*floating support*). Esparru horretan, etxebizitza orokorreko politikaren esparruan, Etxebizitza-sistemari dagokio ostaturako sarbideari lotutako zerbitzuak eskaintzea, eta Gizarte Zerbitzuei gizarteratze-prozesuetarako gizarte-hezkuntzako eta arlo psikosozialeko zerbitzuak.

- **Gizarte Zerbitzuen eta beste administrazioen arteko erlazioa zentralizatzea.** Tankerako ildo batetik, galdetutako zenbait pertsonek adierazi dutenez, ezaugarri horietako Kontsortzio bat sortzeak Gipuzkoako Gizarte Zerbitzu guztiek –gizarteratze-arlokoek behintzat– beste sistemekin harremana izateko ordezkari bakar bat izatea nabarmentzen dute, gainerako beste erakundeen aurrean aho batez jardungo duena; orokorrean egitura zentralizatuagoa dutenak.

- **Plangintza-, ikerketa-, ebaluazio- eta prestakuntza-funtzioen bultzada.** Aukera horri egotzitako beste abantaila baten arabera –baita haren aldekokoak ez diren pertsonen artean ere–, gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen plangintza-, ikerketa-, ebaluazio- eta prestakuntza-jarduerak garatzeko ahalmenari buruzkoa da. Hala ere, pertsona horien arabera, jarduera horiek dagoeneko GFAk, udalek eta beste erakunde batzuk bete arren –Elkar-EKIN Planaren esparruan, adibidez –, funtzio horiek Kontsortzioari emateak funtzio horien berariazko bultzada bat ahalbidetuko luke, eta udalerri txiki eta ertainen gizarte-zerbitzuetako berariazko premietara orientatzea, izan ere, ez baitute gaur egun horrelako jarduerarik bere kabuz antolatzeko baliabiderik.

- **Berrikuntzarako eta hedakuntza progresiborako gaitasuna.** Aukera horren aldeko argudioen artetik, azkeneko batek izaera berritzaile eta pixkanaka egindako hedatze baten aukera aldezten dute, funtzio eta/edo erakunde berriak sartzea ahalbidetuz. Gizarteratzeko Gizarte Zerbitzuen geraldiari aurre egiteko izaera berritzailea premia gisakotzat hartzen dute zenbait pertsonek, hein batean, aipatu izan diren eskumen-arloko eta lurralde-antolakuntzako arazoengatik. Galdetutako zenbait pertsonen arabera, bestetik, izaera berritzaile horrek proiektuaren izaera esperimentalarekin zerikusia du, izan ere, Gizarte Zerbitzuetako beste arlo batzuetara (haurtzaroa, mendekotasuna, etab.) edo EAEko beste lurralde batzuetara heda daiteke.

Aurreko kasuan gertatzen den bezala, aukera honen **aurka** aurkeztutako argudio gehienak, logikoki, egungo egoera mantentzearen alde planteatutakoak dira. Hala eta guztiz ere, argudioak errepikatzea ahal den heinean saihestuta, ezaugarri horietako Kontsortzio bat sortzeko asmoaren aurka aholkatzen duten arrazoiak zerrendatzen dira eta, oro har, udaletatik beste erakunde batzuetara egindako eskumen-delegazioen eta kudeaketa-gomendioen mugimendu orokortu bat.

- **Gizarte Zerbitzuetako eskubide subjektiboaren galdagarritasuna.** Aurretik aipatu den bezala, udalak ez diren beste erakunde batzuetara eskumen-delegazio bat edo kudeaketa-gomendio bat prozedura egitekotan, udalen esku geratuko litzateke Gizarte Zerbitzuetako eskubide subjektiboaren galdagarritasunari aurre egiteko erantzukizuna. Ikuspegi horretatik, eta txostenaren helburuak aintzat hartuta, ondokoa nabarmentzea garrantzitsua da: Prestazioen eta Zerbitzuen Zorroaren arabera, hornitzaile den Administrazio Publikoaren aurrean eskubide subjektiboa baliatu ahal izateko aukera dago, prestazioaren arduradun den udalak erabilitako formula juridikoek (kudeaketa-gomendioa, eskumenak gauzatzeko delegazioa, etab.) eskubide subjektibo hori asetzeko erantzukizun-erregimena aldatu gabe. Bereziki juridikoa den argudio bat izan arren, galdetutako pertsona batzuen arabera, oinarri tekniko garrantzitsu bat omen du, izan ere, Kontsortzioak arlo horretako betekizunak egoki bete ezean, Udalak "libratu" egingo lirateke herritarren eskaerei erantzuteko.

- **Indarrean dagoen arautegiarekin eta toki-autonomiaren printzipioarekin koherentzia eza.** Egungo sistema mantentzearen aldeko argudioak deskribatzean, indarrean dagoen arautegiarekin eskumen-delegazioak –eta hein apalago batean kudeaketa-gomendioak– koherentzia gutxi dutela azpimarratzen da, nahiz eta arautegi-esparru horretan tresna horien erabilera aurreikusi. Alderdi horri dagokionez, elkarrizketatutako lagun batzuen

arabera, esparru zehatz bat ezartzen omen dute bai Gizarte Zerbitzuetako Legeak bai Zorroko Dekretuak –lehen- eta bigarren-mailako arreta-zerbitzuak, lehen-mailako arreta-zerbitzuak udalei egoztea, Zorroko Dekretuaren araberako zerbitzuei buruzko berariazko definizioa, etab.–, eta eredu hori aldatu nahi izanez gero –dela eskualde guztietan baliabideen hedatzea sustatzeko, dela Gizarte Zerbitzuen integrazio bertikala errazteko–, Gizarte Zerbitzuetako Legearen aldaketa sustatzea koherenteagoa izango omen litzateke, eta ez arauaren izpirituarekin egokitzen ez diren "lasterbide" moduko aldaketa partzialak; nahiz eta horretarako legezko administrazio-mekanismoak erabili.

Lagun horien aburuz –derrigorrez bat ez datozenak Gizarte Zerbitzuetako Legearen eskumen-banaketarekin–, lurralde bakar bateko kontingentzia bati erantzuteko Kontsortzio bat sortzeak gehiegizko esfortzu antolatzailea, administratiboa eta ekonomikoa eskatuko luke, eta horren ondorioz, hobe eta errazagoa izango litzateke, behintzat, egungo egoera aldatzeko, Gizarte Zerbitzuetako Legea aldatzea. Hori ez egitekotan, eraginkorragotzat eta arauaren izpirituarekin bat omen dato 1. Aukera, aurkeztu izandako terminoetan (*"Arautegi bat onartu bada, garatzeko ausardia beharrezkoa da, lasterbiderik eta trikimailurik gabek"*).

Bestetik, ildo beretik argudiatzen denez, udal-administrazioak partaide dituen Kontsortzio batean egindako eskumen-delegazio batek edo kudeaketa-gomendio batek udal-autonomiaren atzerapausoa erakusten du lehen-mailako arretako Gizarte Zerbitzuen definizioan eta kudeaketan. Legeak Udalei eskumen horiek ematekoan, herritarrekin duten gertutasunagatik dela argudiatzen da, baina baita udalerri bakoitzean eskainitako zerbitzuak udal bakoitzak ezarritako premia eta lehentasunetara egokitzeko, izaera tekniko eta politikoa dutenak.

- **Lehen-mailako arreta-baliabideak udal-eremutik urruntzea.** Gehien nabarmendutako argudioak, hala ere, horrelako operazio batean lehen-mailako arreta-baliabideak udal-eremutik urruntzeko arriskua nabarmentzen du. Hain zuzen ere, Oinarrizko Gizarte Zerbitzuetan lan egiten duten elkarrizketatutako lagunen talde nabarmen baten esanaren arabera, lehen-mailako arreta-zerbitzuek gertutasuna dute ezaugarri, eta gertutasun hori gehienbat udal-administrazioetatik bermatzen da. Azken batean, aurretik aipatu den bezala, lehen-mailako arreta-baliabideen diseinuaren eta sarbidearen kontrola galtzeko kezka ageri da, udal-eremuaz gaindiko beste erakunde batzuei delegatu edo gomendatuz gero, Gizarte Zerbitzuetako udal-katalogoaren parte izateari utziko liokete. Aldaketa horren ondorioz –aurretik esan den bezala–, berariazko baliabideez baliatzeko udal-teknikarien maniobra-marjina murriztuko luke, zenbait profiletan derrigorrez pertsonalizatutako lana zailduko luke, gertutasuneko lana gauzatzeko aukerak murrituko lituzke eta lehen-mailako arretarako eguneko eta egoitzetako baliabideetara hedatuko lirateke gaur egun zenbait udalerrietan bigarren-mailako baliabideez baliatzeko dituzten zailtasunak (*"Erabiltzaileak ez dio uzten auzokide izateari, eta ahal den heinean tokieremuan artatzea garrantzitsua da"*).

- **Erakunde publiko berrien eta arreta-maila berrien ugaritzea.** Aurretik nabarmendu den bezala, egungo egoera mantentzearen aldeko arrazoien artetik batek –eskumen-delegazioaren eta kudeaketa-gomendioaren suposizioen kontrakoa dena– erakunde eta antolakuntza-egitura publiko berriak ugaritzea saihestu beharra argudiatzen du, dagoeneko daudenen gehigarri direnak; eta Gizarte Zerbitzuen arloari nahastea eta zatiketa ekarriko diotenak. Ildo horretatik, erakunde publiko berri bat sortzeko bete beharreko prozesu politiko eta administratibo konplexua argudiatzen da –kudeaketa-gomendioak nahiz eskumen-delegazioak gauzatzeko prozesu konplexuak ere–, erakunde horren baitan erabaki ekonomikoak eta kudeaketari buruzkoak hartzeko zailtasunak, berariazko aurrekontuaz eta langile-egituraz hornitzeko premia, etab. Bestetik, gizarte-eskuartzeari

orientatuagoa dagoen ikuspegi batetik argudia daitekeenez, egungo egoera mantentzeak eskuartzeko hirugarren eremu bat sortzea –udalaren eta foro-aldundiaren artean dagoena, lehen- eta bigarren-mailaren artean– saihestuko luke, eta koordinazio-arazoak murriztu ordez, hazi egingo lirateke.

- **Kudeaketarako eta barne-gobernantzarako zailtasunak.** Esparru horretan, zenbait pertsonek azpimarratu izan dute kontsortzio horietako askotan izan ohi diren zailtasunetako bat, kudeaketari eta erabakiak hartzeari lotutakoa, oso desberdinak diren erakunde-interesak orekatzeko premiagatik. Erakunde mota hauetan erabakiak hartzeari buruzko argudioak erabiltzen dira unean uneko gehiengo politikoen mende daudela adierazteko, eta ezaugarri horietako Kontsortzio baten esparruan akordioak adosteko zailtasunak agertuz gero, zerbitzu horien garapena geratzea gerta daitekeela.

- **Akordio ekonomiko konplexuak lortzeko premia.** Egindako analisi juridikoaren arabera, eskumen-delegaziorako edo kudeaketa-gomendiorako derrigorrezko baldintza ez izan arren[57], aukera horrek akordio ekonomikoak onartzea eskatuko luke –zerbitzu-kostuaren ebaluazioa, erakunde bakoitzaren aurrekontu-ekarpenen definizioa, etab.–, mota honetako erakundeak osatu eta kudeatzea zailtzen duena.

- **Langileen arloko eta higiezinei buruzko kudeaketa-arazoak.** Aurretik aipatutako antolakuntza- eta kudeaketa-zailtasunei dagokienez, langileen arloaren kudeaketari dagokiona ere aurkezten da, eta berariaz, dagoeneko zerbitzu horiek eskaintzen dituzten langileen subrogazioa, Kontsortzio bati delegatu edo gomendatzeko aukera duten zentroetan eta prometan eskainitakoa. Gai horren inguruan, aurretik ikusi den bezala, analisi juridikoa ez da kategorikoa –eta haren tesiaren arabera, zenbait eskumen gauzatzeko delegazioak edo kudeaketa-gomendioak ez du zergatik derrigorrez lan-subrogaziorik ezagutu behar–, eta galdetutako pertsona batzuen arabera, kontsortzio batek zenbait programa bere gain hartzeko izan ditzakeen konplikazioak azaleratzen dituzte; eta haietako asko irabazi-asmoko eta gabeko erakunde pribatuak kontratatuta eskaintzen dira.

- **Erkidego- eta lurralde-desamortizaziorako arriskua eta egungo zatiketari laguntzeko arriskua.** Aukera horri egozten zaion beste arrisku bat erkidego-desamortizazio handiagoa eragin ahal izatea da, berariazko antolaketa-eredu bat izango litzatekeen heinean, beste lurralde batzuetan ozta-ozta garatutakoa –nahiz eta Araban neurri batean gertatu–. Gipuzkoan horrelako formulak alde bakarretik garatzeak EAEko Lurralde bakoitzaren antolaketa-eredu desberdinak areagotuko lituzke, eta ikuspegi horretatik, gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen Lurralde Historiko bakoitzaren sarbiderako lurralde-desberdintasun handiagoa sortuko luke.

  Gipuzkoako Lurraldearen esparruan agertuko litzatekeen harmonizazioa atzera botatzeko arriskua kezkagarritzat hartzen da bestetik, planteatutako eskumen-delegazioek eta kudeaketa-gomendioek izaera asimetrikoa eta borondatezkoa dutelako. Horren haritik, ereduaren moldaerraztasuna bi ahoko ezpata izan daiteke eta aukera eman zatiketa handiago bati, udal batzuek Kontsortzioari eskumen-delegazioa egiten dieten bitartean, beste batzuek ez; zerbitzu batzuen kudeaketa-gomendioa egiten dute udal batzuek, eta besteena beste batzuek… Ikuspegi horretatik, horrelako operazio batek ez

[57] Egindako analisi juridikoak azaldu duenez, Kontsortzioaren kasuan esan den bezala, udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari eskumenak delegatzeko aukera dago, eta delegazio horrek premiako duen udal-finantzaziorik ez izatea, edo delegatzen duen udalak ez ordaintzea delegatutako eskumenari datxekion zerbitzuak eskaintzeak duen kostua.

luke zentzurik izango –Kontsortzio baten esparruan–, edo izatekotan, udal guztiek edo gehienek hitzartutako itun zabal baten emaitza gisara, erabakia hartu eta eskumen berberak delegatzea, eskualde desberdinen baitan hutsuneak sortzea saihesteko (*"Antolatu ordez, oraindik gehiago nahaspila dezakegu oraingo egoera*).

Bestalde, galdetutako zenbait pertsonen arabera, aldaketa horrek ez omen dio eragiten udaletako gizarte-zerbitzuek duten arazo nagusiari, hau da, baliabide eskasiari, eta Oinarrizko Gizarte Zerbitzuetako arta-eredu komun baten gabeziari (*"Aldaketa horrek ez dio eragiten gure arazo larrienari, hau da, Oinarrizko Gizarte Zerbitzuetako baliabide-gabeziari, eta udalerri batzuen eta besteen baliabideen arteko aldeari"; "Helburua harmonizazioa lortzea bada, Oinarrizko Gizarte Zerbitzuetatik hasi beharko da"*).

- **Konplexutasuna aztertzeko zailtasun gehigarriak.** Gizarteratzeko gizarte-zerbitzuetan berariaz zentratutako Kontsortzio bat osatzeak planteatzen dituen zailtasunen arteko bat kasu konplexuei edo 'kontingentzia askotarikoei" aztertzeko arazoei buruzkoa da, hau da, gizarte-bazterketa balorazioa jasotzeaz gain, aldi berean mendekotasuna eta/edo babesgabetasuna bizi dutela onartutako pertsonak.

  Ildo horretan, lurralde desberdinetan egin izan diren balorazioei buruzko datuek erakusten dutenez, gizarte-bazterketako diagnostiko bat duten pertsona gehienek mendekotasun- edo babesgabetasun-egoerak bizi dituzte, edo ezgaitasunarekin edo osasun mentalarekin erlazioa duten beste problematika batzuk.

- Familia-, mendekotasuna-, ezgaitasuna- eta bazterketa-zerbitzuen koordinazioa hobetzeko egin behar da –bigarren-mailako arreta-arlo propioan–.

- **Gizarteratzeko baliabideen trataera desberdindua.** Tankerako ildo batetik, zenbait pertsonek gizarteratze-arloko gizarte-zerbitzuen mota honetako aldaketa bat soilik arlo horretan gertatzea planteatzen dute, baina ez ordea mendekotasunari edo haurtzaroari buruzko arloetan.
-
- Testuinguru horretan, pertsona batzuen esanean, gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen asistentzia-izaera lortzeko saio berri bat da, eta aldaketa horrek sare murritzagoa sortuko luke, Gizarte Zerbitzu guztietatik banandua (*"Gizarteratzeko baliabideak berriz ere bigarrengo maila batekoak direla ulertzen da"*). Gizarteratzeko baliabidetarako aldaketa horren berariazko orientazioa zenbait pertsonek ere kritikatzen dute, haren izaera partzialagatik edo urritasunagatik. Lortu nahi den integrazio bertikalaren helbururako, ez omen da aldaketa nahikoa batzuen iritziz, eta ez dauka aldaketa garrantzitsuak garatzeko gaitasunik (*"Mota honetako kontsortzio bat egitea zerbitzu guztiak sartuta izango luke zentzua, baina soilik gizarte-bazterketan"*).
-
- **Eskualdean oinarritutako laneko zailtasunak.** Eskualdean oinarritutako koordinazio- eta lankidetza-logikak sustatzeko lurralde-eremuko Kontsortzio baten gaitasunari buruzko zalantzak adierazi dituzte zenbait lagunek.

- **Kasu-erreferentziako funtzioei dagokien nahastearen eta definizio ezaren hazkuntza.** Gizarteratze-ibilbideetako kasu-erreferentziaren funtzioa gauzatzeko, oraindik ere zailtasun garrantzitsuak daudela nabarmendu behar da, eta oraindik ere lehen- eta bigarren-mailako arreta koordinatzeko mekanismoak eta protokoloak garatu behar direla, betiere kasu bakoitzaren bi maila horien koordinazioa hobetzeko eta bai udaletatik bai

Gizarteratze Zerbitzuetatik arretarako ibilbide indibidualen esparrutik bete beharreko rola argitu beharra[58]. Gai honen inguruan Kontsortzio batek izango lukeen eragina zalantzagarria da: nahastearen eta koordinazio ezaren faktore gehigarri bat egongo litzateke, pertsona horientzako zerbitzu-hornidura hirugarren administrazio-maila batekin; bai lehen-mailatik bai bigarren-mailatik koordinazio-harremanak derrigorrezko izango dituenak.

Beste lagun batzuen esanean, hala ere, arlo horretan eragin positiboak izango omen lituzke Kontsortzio berri bat sortzeak eta lehen- eta bigarren-mailako arretaren integrazio handiagoak, izan ere, udaletako gizarte-zerbitzuek eskuartze indibiduala eta kasuen jarraipena egitea ahalbidetzen baitu; eta ekipamenduen kudeaketa –edo haietako batzuena– Kontsortzioari utziko litzaioke. Edonola ere, Kontsortzioko teknikariei berariaz egin beharreko funtzioak ematearen mende egongo litzateke, eskuartze indibidualen jarraipenari dagokionean.

4.4. 3. Aukera: lehen-mailako arretako gizarte-zerbitzuetako eskumenen kudeaketa-gomendioak eta eskumen-delegazioa GFAri

Atal honetako sarreran aipatu den bezala, aztertutako hirugarren aukera Gipuzkoako Foru Aldundiari lehen-mailako arretako gizarte-zerbitzuen kudeaketa-gomendio batean eta eskumen-delegazio batean gauzatzen da. Arabako erakundeek Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzuan ezarritako ereduari jarraitu beharko litzaioke eta Kontsortzioaren aukerarekin antza izango luke –zenbait alderdietan–, delegatutako erakundean udalerriek eta bestelako erakundeek ez dutelako parte-hartzen; praktikan, "foralizazio-prozesu" bat emango litzateke Gizarteratzeko Gizarte Zerbitzuen lehen-mailako arretan (baina praktikan, "foralizazio" horen izaera aldakorra gertatuko litzateke, parte-hartzen duten udalerrien arabera, edo delegatuko diren zerbitzuen arabera).

Erdibideko aukera bat den heinean –egiaz, aurrekoaren aldaera bat–, ia ezinezkoa gertatzen da argudio berriez hitz egitea, ez aldeko ez kontrako, baina bai planteatutako xedeak lortzeko formularen egokitze hobea edo okerragoaz. Horregatik guztiagatik, eta errepikapenak saihesteko, aukera honetako aldeko eta kontrako argudioak aurreko puntukoak baina laburbilduago aurkezten dira.

Aldeko argudioak 2. Aukerari egozten zaizkion batzuk izango lirateke –ez guztiak–, baina kasu honetan Kontsortzioari egozterik ez dagoen aldeko argudio bat planteatzen da:

- **Eskualde guztietan zerbitzu-sarea eraginkor hedatzeko bultzada.** Gipuzkoako Foru Aldundiari gizarteratzeko zentroen kudeaketa emateak gabeziak dituzten eskualdeetan ekipamendu berriak sortzeko aukerak haziko liratekeela ematen du, eta, beraz, sarearen hedatzea, Kontsortzioak bezala, erraztuko luke.

[58] Gizarte Zerbitzuen Legeak ezartzen dituen arduraz aurreko lanetan azaldu den bezala, erreferentez edo kasuen kudeaketaz arduratzen den profesionalak zailtasun handiak izan ohi ditu bazterketa-egoeran edo baztertuta geratzeko arriskuan dauden pertsonei dagokienean, eta, ondorioz, arretaren jarraipena ez dago behar bezain bermatua. Oraindik ere kontzeptu edo prestazio desberdinen arteko nahaste handia gertatzen da –kasu-erreferentea, kasu-arduraduna, lagun egite indibidualizatua– eta ez dago prestazio horien inguruan guztiek onartutako definiziorik praktikan. Praktikoki, baliabideak eskuratu ahal izateko sarbiderako ate bat baino gehiago dagoen moduan, ez dago horren argi erreferente-funtzio horren betekizuna nork bete behar duen, eta batzuetan bikoiztasunak gertatzen dira (funtzio bera betetzen duten pertsona bat baino gehiagoren kasuan) edo, bestela, hutsuneak (SIIS, 2015).

- **Lehen- eta bigarren-mailako zerbitzuen integrazio bertikalerako bultzada, eta arreta-jarraitutasuna.** Kasu honetan, lehen- eta bigarren-mailako arreta-zerbitzuen integrazioa eta arreta-jarraitutasuna erraztuko litzatekela pentsa daiteke bestetik, izan ere, administrazio batek kudeatuko lituzke baliabide guztiak. Testuinguru honetan, bestetik, lehen- eta bigarren-mailako arreta-zerbitzuen kudeaketa bateratuak (edo, behintzat, haietako batzuenak) Zorroko Dekretuak jasotako 13 eta 34. artikuluetan jasotako baliabideetan deribazio-protokoloak garatzeak eta bai sartzeko bai bertan egoteko baldintzak malgutzeak erraztuko egingo luke, Gipuzkoan behintzat.

- **Eskala-ekonomiak eta bikoiztasun-murrizketa.** Eskala-ekonomiarekin eta bikoiztasun-murrizketarekin erlazioa duen Kontsortzioaren kasuan aurkeztu izandako argudioak aukera honetarako balia daitezke. Ildo horretatik, udalerri guztietako lehen-arretako gizarte-zerbitzuen kudeaketa zentralizatua eta zenbait jarduera –zentroen eta zerbitzuen plangintza, arauketa, kontratazioa, ikuskaritza…– era bateratuan erakunde batek egiteak udalerriko gizarte-zerbitzuetako langileen orduen murrizketa nabarmendua ekarriko luke; artatutako biztanleekin zuzenean eskuartzeko bidera daitezkeenak.

- **Eskumen eta funtzioei buruzko azalpena.** Zenbait udal-zentroen kudeaketa GFAri emanda, eskumen- eta funtzio-banaketa argitzen lagunduko duela pentsa daiteke, eta moduren batean, Zorroko Dekretuan atzemandako zenbait disfuntzio zuzentzeko baliatu daitekeela; eta Aldundiaren eta Udalen arteko erantzukizunen banaketa funtzionalagoa ahalbidetuko lukeela. Aurretik nabarmendu den moduan, "foralizazio" horrek administrazio-maila bakoitzaren beste moduko espezializazioa ahalbidetuko luke, eta, adibidez, udalen esfortzu eta aurrekontuak eskuartze indibidualetara bideratzea (Informazio-, balioztapen-, diagnostiko- eta orientazio-zerbitzua (1.1), Gizarte-hezkuntzako eta arlo psikosozialeko eskuartze-zerbitzua (1.3), Gizarte Zerbitzuetako partaidetza- eta gizarteratze-sustapenerako zerbitzua (1.5), etab.).

- **Eskuartzeko ereduaren lurralde-harmonizazioa.** Gizarte-bazterketa egoeran edo arriskuan dauden pertsonen arretarako gizarte-zerbitzuen "foralizazio" horrek –Kontsortzioaren kasuan aipatu izan diren arrazoi berberengatik–, gainera, harmonizazio-efektu bat izan du bai sartzeko arautegietan bai Lurralde osoko lehen-mailako arreta-zentroetan ezarritako eskuartze-ereduetan ere.

- **Berrikuntza-gaitasuna** Bestalde, kasu honetan, nolabaiteko berrikuntza- eta esperimentazio-gaitasuna aipa daiteke, Kontsortzioaren kasuan baino gaitasun apalagoa , agian.

Halaber, **Kontsortzioaren aukeraren aldean abantaila batzuk** dituela pentsa daiteke, izan ere, ez lituzke sortuko formula horri egozten zaizkion zenbait efektu ezkor. Horrela, 2. Aukerari eta 3. Aukerari dagokionez:

- Ez lukete eragingo erakunde publiko gehigarrien eta arreta-maila berrien ugaritzea, izan ere, dagoeneko sortutako erakunde bati –GFA– emango litzaizkioke zerbitzuak.

- Ez lukete planteatutako kudeaketa eta barne-gobernaketarako zailtasunik berezirik, behin eskumen-delegazioaren baldintzak definitzen direnean, izan ere, eskumen-delegazioa erakunde bakarrari egingo litzaizkioke.

- Ez lukete planteatutako konplexutasuna aztertzeko zailtasun gehigarririk, aitzitik, errazago lortuko bailuke aurrerabidea beste bigarren-mailako zerbitzuekin (mendekotasuna, babesgabetasuna) koordinazioan; Foru Aldundiaren eskumena.

- 4. Aukeraren aldean, administrazio publiko bakar baten zentralizatuko lukete zerbitzua hornitzeko erantzukizuna –kudeaketa-gomendioaren bitartez– nahiz hari lege-sostengua ematen dioten eskumen administratiboak –eskumen-delegazioaren bitartez.

Aukera honen aurka aurkeztutako argudioak, hein handi batean, Kontsortzioaren aukeraren ingurukoak dira:

- **Gizarte Zerbitzuetako eskubide subjektiboaren galdagarritasuna.** Aztertutako beste aukeretan bezala, kasu honetan ere, Gizarte Zerbitzuen eskubide subjektiboari aurre egiteko erantzukizuna udal-eremuan mantenduko litzateke; erantzukizunaz "libratuko" ez liratekeen udalerriekin.

- **Indarrean dagoen arautegiarekin eta toki-autonomiaren printzipioarekin koherentzia eza.** Kontsortzioaren kasuan argudiatu den bezala, suposizio honen kasuan, indarrean dagoen arautegiarekin koherentzia eza eta toki-autonomiaren printzipioarekin haustea gertatzen da –esaterik bada, argitasun handiagoarekin–.

- **Lehen-mailako arreta-baliabideak udal-eremutik urruntzea.** Lehen-mailako arretako baliabideen "foralizazioaren" ondorioz –Kontsortzioaren kasuan baino neurri handiagoan, izan ere, udalek nolabaiteko erabaki-gaitasuna gordeko bailukete–, toki-eremutik lehen-arretako baliabideak urruntzea gerta daiteke; pertsona batzuek Kontsortzioren kasuan esan bezala (egiaz, beste administrazio batzuei funtzioak transferitzeko edozein aukerarekin lotzen dena).

- **Akordio ekonomiko konplexuak lortzeko premia.** Kontsortzioaren kasuan bezala –nahiz eta egindako analisi juridikoaren arabera ez izan derrigorrezko baldintza eskumen-delegaziorako edo kudeaketa-gomendiorako–, aukera honek Udalen eta GFAren arteko akordio ekonomikoak onartzea beharko luke, baina, orokorrean, operazio mota hori konplikatu eta moteldu egiten dute. Egindako analisi juridikoak azaldu duenez, Kontsortzioaren kasuan esan den bezala, udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari eskumenak delegatzeko aukera dago, eta delegazio horrek premiako duen udal-finantzaziorik ez izatea, edo delegatzen duen udalak ez ordaintzea delegatutako eskumenari datxekion zerbitzuak eskaintzeak duen kostua.

- **Erkidego- eta lurralde-desarmonizaziorako arriskua.** Logikoki, aukera honetan erkidego-desarmonizaziorako arriskua dago –Gipuzkoako Lurralde Historikoak alde bakarrez hartutako soluzio bat izango bailitzake–, baita barne-desarmonizaziorako arriskua ere, asimetria zabal bat planteatzen bada, behintzat; "menu" baten araberako soluzioak hartzea arau izatera iristen denean.

- **Gizarteratzeko baliabideen trataera desberdindua** kasu honetan ere mantendu egiten da. Eskumen-delegazioa eta kudeaketa-gomendioa GFAri nahiz Kontsortzio bati egin, gizarte-bazterketa egoeran edo arriskuan dauden pertsonei bakarrik bideratu izatea –eta ez Gizarte Zerbitzuetako erabiltzaile izan daitezkeen beste pertsonei– aukera horren aurkako argudio bilakatzen da zenbait laguntzat.

- Bestetik, ez du ematen aukera horrek abantailarik duenik **eskualde-koordinaziorako logikak garatzeari** dagokionean, zerbitzu-kudeaketan nolabaiteko zentralizazioa izango lukelako.

Gainera, Kontsortzioaren aukerak ez bezala, 3. Aukerak:

- Ez du bermatzen zerbitzu-kudeaketan udalaren erantzukizunik edo parte-hartzerik, udalek beren eskumenak delegatzen dituzten heinean eta bere ardurak beste erakunde bati esleitzen dizkiotenean, erakunde berriaren gobernuan zuzenean parte-hartu gabe.

- Ez du uzten beste administrazio publiko batzuk entitate berrira sartzerik; beraz, osasun, etxebizitza, enplegu, hezkuntza edo diru-sarreren bermearekin egiten den sektore arteko lana ez litzateke nahitaez hobetuko.

- Esan den bezala, berrikuntza-gaitasun mugatuagoa du, baina, etorkizunean, beste aukera zabalgarri bat bezala plantea daiteke Zorroko beste zerbitzu batzuetara edo EAEko beste lurralde batzuetara. Eredu horren hedapenak, edozein kasutan ere, Gizarte Zerbitzuen "foralizazioa" ekarriko luke, Gizarte Zerbitzuen espirituarekin eta Euskal Gizarte Zerbitzuen ibilbide historikoarekin koherentea ez dena.

4.5. 4. Aukera: Kabia Erakunde Autonomoari edo GFAri lehen-mailako arreta-zerbitzuen kudeaketa-gomendioa

Aukeren artetik azkenak, kudeaketa-gomendioa egitea planteatzen du, eskumenak delegatu gabe, dela Kabia erakunde autonomoari dela Gipuzkoako Foru Aldundiari. Alde horretatik, ez dago alde handirik batetik bestera, izan ere, ez dago oztopo juridikorik kudeaketa-gomendioa erakunde bati edo besteari egiteko (eskumenen-delegazioko kasuan ez bezala, Kabiaren estatutuak aldatzea eskatuko lukeena).

3. Aukeraren kasuan gertatzen zen bezala, azterketa honetan ez dago aldeko edo kontrako argudiorik, baizik eta azterketa osoan zehar planteatutako gaien inguruko abantaila eta desabantailak. Horregatik guztiagatik, eta errepikapenak saihesteko, aukera honetako aldeko eta kontrako argudioak oso labur aurkezten dira.

Edonola ere, aukera horren aldeko argudioak oso gutxi dira. Galdetutako lagun askok kudeaketa-gomendioaren eta eskumen-delegazio bat berekin dakarren kudeaketa-gomendioaren arteko aldeak desberdintzeko irizpide nahikoa ez izan arren, gai horien inguruko ezaguera handiagoko pertsonek ez zuten aukera egokitzat jotzen, izan ere, udalen eguneroko jardueran eragin oso murritza izango bailuke, eta beharrezkoa ez den konplexutasun administratiboa ekarri. Ildo horretatik, udalek eskumen-titulartasuna mantentzeaz gain, "gomendioaren berezko jarduera materialei euskarria ematen zaien egintza edo ebazpen juridikoen ardura", baliabide-sarearen hedapenean aurrerapen esanguratsuak egiteko aukera eta udalei erantzukizunen zati bat kentzeko aukerek mugatuagoak dirudite. Bestalde, ez dirudi aukera horrek lehen- eta bigarren-mailako arretaren integrazioan eragin nabarmenik izango duenik, GFA –edo Kabia, kasuan kasu– izaera material edo teknikoko jarduerak egitera mugatuko litzatekelako. Beraz, integrazio bertikalerako nolabaiteko potentziala izango litzateke, baina bi eta hiru aukeretan baino txikiagoa.

Aukera horri dagokionez, edozein kasutan ere, 1. Aukerarekin bateragarri ez dela adierazi behar da. Ildo horretatik, aukera hori deskribatzean esan den bezala, oro har, egungo ereduaren mantentzelana bat dator Gipuzkoako Foru Aldundiari eta/edo udalei ekipamendu batzuen kudeaketa partekatua egiteko zenbait kudeaketa-gomendioarekin; eta erabilera mistoa izan dezakete. Kasu honetan ez da eskumen-delegazio bat planteatzen, baizik eta –aurretik aipatutakoaren ildotik– bigarren-mailako arretako ekipamenduei lotutako lehen-mailako arretako zerbitzuen garapenean aurrera egiteko aukera, eta alderantziz; betiere, lehen-mailako arretako zerbitzuen sarearen garapenerako azpiegitura fisiko bati lotutako zerbitzu berriak sortzeak dituen arazoak (Iribar, 2017).

Ez daude horren argi abantaila eta desabantailak zeintzuk diren, beste aukeren aldean behintzat, non erraza baita aztertutako gai desberdinen araberako eragin onuragarriak edo kaltegarrik izango ote diren aurreikustea. Horregatik guztiagatik, aukera honetako aldeko eta kontrako argudioak bananduta aztertu ordez, aurreko puntuetan aztergai hartutakoei buruz formula horrek dituen eraginei buruzko zenbait gogoeta planteatzen dira bakarrik.

- **Udal-eremuaren lehen-mailako arreta-baliabideen mantentzeari** dagokionez, balorazioa anbibalentea da. Nahiz eta egia den kudeaketa kanpoko erakunde batera pasatzea, udal-esparruko administrazio-ahalei eusteak aukera emango luke toki-eremuko baliabideak gutxiago urruntzeko eta udaletako oinarrizko gizarte-zerbitzuek hobeto kontrolatzeko.

- Balorazio anbibalente bati buruz hitz egin dezakegu, bestetik, **Lurralde osoko zentrosarearen hedatzeari dagokionez.** Edonola ere, GFAri edo Kabiari egindako kudeaketa-gomendioak ekipamendu berriak sortze erraz dezakela pentsa daiteke (gehienbat, bigarren-mailako ekipamenduen kasuan) gabezia gehien duten eskualdeetan.

- **Egungo arautegi-esparruaren koherentziari** dagokionez, aldaketa kudeaketa-gomendio soil batera mugatuko litzatekeen heinean, Gizarte Zerbitzuetako Legeak ezarritako esparruari egoki erantzuten diola pentsa daiteke, aukera horiek berariaz aintzat hartzen dituenak. Horrek ez du esan nahi 2 eta 3. Aukerak juridikoki bideragarri ez direnik, baizik eta Gizarte Zerbitzuetako Legeak ezarritako eskumen-esparrua nolabait gainditzea inplikatzen du.

- Aukera horrek, bestetik, **lehen- eta bigarren-mailako zerbitzuen integrazio bertikala** hobetzeko zenbait aukera ekar ditzake, baita arreta-jarraitutasunaren hobekuntza ere. Hari horretatik, udalek eta Aldundiak kofinantzatutako ekipamendu mistoen garapena –eguneko arretako landa-eremuko zentroen moduan–, berez, garrantzia duen aurrerapauso bat izango litzateke sektorizazio murritzagoko sare bat garatu ahal izateko.

- Eredu horrek ere zenbait abantaila izango lituzke, nahiz eta oso mugatuak izan, **eskala-ekonomiak** sortzeari dagokionean, izan ere, udalek gaur egun betetzen dituzten funtzio ugari betiere udal-esparruan beteko lirateke.

- Bestetik, ezin daiteke esan, Kontsortzioaren kasuan ez bezala, aukera honek **erakunde, egitura edo arreta-mailen ugaritzea** dakarrenik; ezta ere EAEko beste lurraldeen egoeraren desamortizaziorik. Gipuzkoako lurraldean asimetriak sortzeko arriskua ere oso erlatiboa da, desberdintasunak oso alderdi espezifikoetara mugatuko lirateke.

- **Berrikuntza- eta esperimentazio-gaitasunari dagokionez**, zalantzarik gabe, ekimen interesgarria izango litzateke, eguneko arretarako landa-eremuko zentroena bezala, eta lehen- eta bigarren-mailako baliabideak koubikatzeko eta kofinantzatzeko Gipuzkoan garatu izan diren ekimenak bezala.

- Aukera horrek zenbait arazo sor ditzake **langileen kudeaketan edo ekipamenduen jabetzan**, nahiz eta ez dirudien Gipuzkoan zentzu horretan garatutako gainerako esperientzietan bereziki arazotsua izan denik.Era berean, akordio ekonomikoak ere eskatuko lituzke, eta, berriro ere, ez dirudi akordio horiek lortzea zaila denik.

- Azkenik, aukera horren abantailak hutsalak izango lirateke **gizarte-babeseko beste sistema batzuen parte-hartzeari dagokionean** –Kontsortzioaren bitartez bakarrik lor daitekeena–, eta gizarte-zerbitzuetako foru-politikak eta gizarteratze eta laneratzekoak in-

tegratzeko aukera. Era berean, ez dirudi alternatiba horrek bultzada berezia ekarriko dienik planifikazio-, ikerketa-, ebaluazio- eta prestakuntza-funtzioei, ezta eskumenen eta funtzioen argiketari ere.

- **Eskubide subjektiboaren galdagarritasunari dagokionean,** aurretik aztertutako beste aukeretan bezala, udalei egokitzen jarraituko luke, beraz, egungo egoeraren aldean, hutsala gertatuko litzateke aldaketa.

- Argudio horiei guztiei, zentro edo ekipamendu berrien kudeaketa bere gain hartzeko erakunde autonomo honek –Kabiaren kasuan– izango lituzkeen **zailtasun operatiboak;** oraindik ere, ez baita bukatu udal-egoitzen txertatze-prozesua.

4.6. Lau agertokien analisi bateratua

Atal honen hasieran nabarmendu den bezala, aztertutako agertoki bakoitzaren aldeko edo kontrako iritzia emateaz gain, analisi horretatik gai-zerrenda bat azaleratu da –helburuak, irizpideak, premiak, aukera berriak, etab.–, agertoki bakoitzak hobeto edo okerrago erantzuten dizkietenak. Hau da, elkarrizketetan partaide izandakoek garrantzitsutzat hartutako osagaiak aztertu dira –ondorioen ataleko taulan bildu dena–, eta gai horien inguruan agertoki bakoitzean nabarmendutako abantaila eta desabantailen ebaluazio bat. Ondorioen atalean azaltzen den bezala, **ez gaude aukera hobeagoen edo okerragoen artean, baizik eta helburu desberdinei –ez betiere partekatuak– hobeto edo okerrago erantzuten dieten aukeren artean.**
Ondoko koadroak helburu edo irizpide horiek biltzen ditu eta agertoki bakoitzaren eta balorazio subjektibo baten araberako eragin positiboa (+), negatiboa (-) edo anbibalentea (±) agertzen da eztabaidan azaleratu diren gai horien inguruan. Agertoki bakoitzak alderdi horiekin izango luketen eragina neurtzeko sinplismo gehiegiko balorazio bat izan arren, taulak ondokoa jasotzen du:

- alde batetik, analisian aintzat hartu izandako irizpideak, helburuak, premiak edo aukerak, elkarrizketatutako lagunekin izandako hizketaldietan oinarritzen direnak.

- bestetik, eraginaren lehen balorazioa egitea (positiboa, negatiboa edo anbibalentea) helburu horien inguruan aztertutako lau aukeretan, lau aukerak juridikoki bideragarriak direla aintzat hartu arren, ez lituzkete derrigorrez ondorio berberak izango; ezta premia berberei erantzungo ere. Bestetik, nabarmendutako helburu guztiek ez dute garrantzi bera, eta inplikatutako eragileek ez dute bat etorri beharrik.

1. Koadroa. Alderdi desberdinei buruz aukera bakoitzak dituen abantaila eta desabantailak

	A1	A2	A3	A4
Lehen-mailako arreta-baliabideak udal-eremuan mantentzea eta gertutasun-bermea	+	−	−	±
Eskualde guztietan zerbitzu-sarea eraginkor hedatzeko bultzada.	−	+	+	±
Indarrean dagoen arautegiarekin eta toki-autonomiaren printzipioarekin koherentzia.	+	−	−	+
Lehen- eta bigarren-mailako zerbitzuen integrazio bertikalerako bultzada, eta arreta-jarraitutasuna.	−	+	+	+
Zentroen kudeaketan udal-erantzukizuna mantentzea	+	+	−	±
Eskala-ekonomiak eta bikoiztasun-murrizketa.	−	+	+	±
Eskualde-logika sustatzea	+	±	±	±
Eskuartzeko ereduaren lurralde-harmonizazioa.	−	+	+	+
Kudeaketarako eta barne-gobernantzarako zailtasunak.	+	−	+	+
Akordio ekonomiko konplexuak lortzeko premia.	+	−	−	−
Gizarte-babeseko beste sistemen parte-hartzea.	−	+	−	−
Plangintza-, ikerketa-, ebaluazio- eta prestakuntza-funtzioen bultzada.	−	+	±	±
Eskumen eta funtzioei buruzko azalpena.	−	+	+	±
Berrikuntza- eta esperimentazio-gaitasuna	−	+	+	±
Erakunde publiko berrien eta arreta-maila berrien ugaritzea.	+	−	+	+
Zatiketa-arriskua Lurralde Historikoan eta sare-garapen asimetrikoa	+	−	−	−
Gizarte-zerbitzuetako eta laneratzeko eta gizarteratzeko politikak integratzeko aukera.	−	+	±	−
Erkidego- eta lurralde-desarmonizaziorako arriskua.	+	−	−	−
Konplexutasuna aztertzea	±	−	+	±
Gizarte Zerbitzuen eta beste administrazioen arteko erlazioa zentralizatzea.	−	+	+	−
Akordio ekonomiko konplexuak lortzeko premia.	+	−	−	−
Langileei eta higiezinei buruzko kudeaketa-arazoak.	+	−	−	−
Gizarte Zerbitzuetako kontingentzia guztietarako antolakuntza-erantzunaren berdintasuna	+	−	−	±

Lanketa propioa.

Uste izan zitekeen bezala, 1, 2 eta 3. aukerek tankerako ikur positiboen kopurua dute, eta 4. Aukerak emaitza anbibalente gehienak. Garrantzitsuena, edonola ere, **agertoki bakoitzak helburu desberdinei erantzuten diete eta baten edo bestearen aldeko aukera, berez, lortu nahi diren helburuak edo helburu-konbinazioak, erantzun beharreko lehentasunen eta premien araberakoa izango da.** Horri dagokionez, oso laburki, ondokoa nabarmen daiteke:

- Egungo arautegi-esparruarekin koherentzia mantentzeko, toki-baliabideei buruzko udal-kontrola gordetzeko eta haien gertutasuna bermatzeko, 1. Aukerak egokiena dela ema-

ten du; eta dagoeneko daudenez gain, egitura administratibo gehigarrien ugaritzea eta erkidego-eskalan eredu anitzen ugaritzea saihestu. Era berean, Gipuzkoako lurralde barruan eredu desberdinak sortzea saihestuko luke, eta eskualde-logiketatik erosoago lan egitea ahalbidetzen du. Ez du bermatzen, hala ere, baliabideen sarea eskualde guztietan nahikoa hedatzea, ez eta lehen- eta bigarren-mailako arreta gehiago integratzea ere; eta horren ondorioz, arreta-jarraitutasunaren eta eskuartze-eredu komun bat zehazteko egungo arazoak berean jarraituko du. Eredu horrek, gainera, baldintza jakin batzuk eskatzen ditu –Foru Aldundiaren lidergoari bultzada ematea eskualdeetako mapak garatzeko, mankomunizazioak bultzatzeko, udal ertain eta handiek rol aitzindari bat hartzea… –, betetzeko zailak izan daitezkeenak.

- Eskualde guztietako sarearen hedatzea bilatuz gero, 2. Aukerak zentzuzkoena ematen du, baita lehen- eta bigarren-mailako arreta-baliabideen integrazio bertikala hobetzeko; eskala-ekonomiak sortu eta bikoizketak murrizteko; gizarte-babeseko sistemen arteko koordinazioa hobetzeko; ezagutza-kudeaketa sustatu edo soluzio berriztatzaileak sartzea, eta ondo funtzionatuz gero, beste lurraldeetan edo arreta-arloetan errepika daitezke, udalaren erantzukizuneko zentroen kudeaketari uko egin gabe. Nortasun juridiko eta antolaketa-gaitasun propioa duen Kontsortzio baten bitarteko aukera horrek, gainera, Elkar–Ekin Planaren praktikako "instituzionalizazioa" ekarriko luke –lehen- eta bigarren-mailako zentroen kudeaketarako funtzio gehigarriak emanda–; Adinberri Fundazioak zahartze-estrategia gipuzkoarrari berariazko antolakuntza-egitura izatea ahalbidetu bezala.

  Aukera horrek, hala ere, sistemaren zatiketa handiagoa sor dezake –bai lurralde-mailan bai erkidego-mailan–, behintzat, aukera asimetrikoegiak edo *menu* gisako oinarria dutenak planteatuta, erakunde publiko gehigarri bat sortzeak lortzeko zailak diren akordio ekonomikoak eta politikoak adostea premiako izango luke, horrek atzetik dituen konplexutasunekin, izan ere, indarrean dagoen araudiarekin eten moduko bat baitakar, eta udal-eremutik lehen-mailako arreta-baliabideak hein batean urruntzea gerta daiteke. Bestalde, ez du ematen eskualdeko koordinazio-logiketarako aukera egokiena denik, baina, hein batean, haren baliabideen antolaketa eta hornidura egoki batek baldintzatuko luke.

- Eskualde guztietan baliabide-sarea hedatzea bermatu eta lehen- eta bigarren-mailako arreta-baliabideen integrazio bertikala hobetzeko, 3. Aukera da egokiena, eta lurralde osoan eskuartzeko eredu komuna garatzea errazteko. Aukera honek, aurrekoak bezala, udal-eremuko lehen-mailako arreta-baliabideak urruntzea ekar dezake, eta lortzeko zailak diren ekonomia- eta antolakuntza-arloko akordioen premia izango lukete. Gainera, ez luke izango beste helburu batzuk lortzeko baliagarritasunik, adibidez, beste ongizate-sistemen inplikazioa, edo prestakuntza- edo ebaluazio-jarduerak berariaz sustatzea, etab.

- 4. Aukera, alderdi askoren arabera, helburu desberdinen arteko aukera da. Indarrean dagoen arautegiarekin koherentea da, garapen apalena duten eskualdeetan sareko baliabideak hedatzea ahalbidetuko luke eta/edo lehen- eta bigarren-mailako arretaren integrazio bertikala ahalbidetu, eta erakundeen gehiegizko ugaritzea saihestuko luke. Hala ere, egungo egoeran ez luke ekarriko aldaketa nabarmenik, ez lituzke sortuko eskala-ekonomiak, instituzioen arteko akordioak lortzea beharko luke –edonola ere, berez errazak direnak– eta langileen kontratazioan edo subrogazioan, eta ekipamenduerabileran, zailtasunen bat plantea dezake. Bestetik, 1. Aukerarekin erlatiboki bateragarria izan daiteke.

Bestalde, ezein aukerek ez dio kenduko udalari erantzukizunik herritarren gizarte-zerbitzuen eskubide subjektiboaren galdagarritasunari dagokionean.

5. ONDORIOAK

Sarrerako atalean adierazi den bezala, txosten honen helburua ez da proposamen edo gomendio zehatzak egitea, baizik eta aukera juridiko eta teknikoki bideragarriak planteatzea, eta horren ondorioak aztertzea gizarte-zerbitzuen sistemaren artikulazioaren ikuspuntutik, eta gizarte-zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroaren urriaren 6ko 185/2015 Dekretuan ezarritakoaren arabera gizarte-zerbitzuen arloko aukerak eta horien ondorioak planteatzea.

Jose Antonio Landaberea Unzueta abokatuak egindako txosten espezifikotik abiatuta, azterketa juridikoak aukera ematen du juridikoki bideragarriak diren hainbat eszenatoki identifikatzeko, eta honako elementu hauek agerian jarri ditu:

- **Udal-eskumenen transferentziari dagokionez**, gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako udal-eskumenen titulartasuna ere beste administrazio publiko bati transferitzerik dagoela ondoriozta daitekeen arren, arauketa argi baten gabeziak eta transferentzia-erregimen horrek azaleratzen dituen zalantzek aukera hori baztertzea aholkatzen dute Gipuzkoako Lurralde Historikoko lehen-arretako gizarte zerbitzuen balizko berrantolaketarako.

- Gure ordenamendu juridikoan, administrazio publikoen Eskubide Publikoko erakundeen arteko **bai organoen arteko eskumen-delegazioa bai eskumenak gauzatzeko delegazio intersubjektiboa.** Zerga-arloan, udalek **Gipuzkoako Foru Aldundiari** eskumenak delegatzeko zerga-arloan erabili izandako txosten honetan azaldutako askotariko aukera eta mailak dituen arkitektura oso baliagarria gerta daiteke lehen-arretako gizarte-zerbitzuen arloa berrantolatzeko, izan ere, udalerrien egoera, borondate eta helburu orotara egokitzen den eredu bat eskaintzen baitu. *Menu* gisako eredu asimetriko honek delegatutako eskumenen asimetria-maila altua ahalbidetzen du.

- **Kontsortzioa,** dela administrazio artekoa dela mistoa, Eskubide Publikoko erakunde bat den heinean, udalerriek gizarte-zerbitzuetako lehen-arretako eskumenak gauzatzeko aukera dute. Eskumenak gauzatzeko delegazioak beste administrazio publikoei edo haiei lotutako edo haien mendeko diren eskubide publikoko erakundeei egin diezaiekete.

- Era berean, **erakunde autonomo** bat Eskubide Publikoko erakunde den heinean, udalen eskumenak erakunde autonomo bati delegatzea ere gerta daiteke. Alde horretatik, Kabia Erakunde Autonomoa kontuan hartu beharreko alternatiba gerta daiteke. Hala ere, foru-erakunde honen Estatutuek ez dute udalerriek delegatutako eskumenak gauzatzeari buruzko xedapenik jasotzen –Gipuzkoako Foru Aldundiak egin ditzakeen ingurukoa soilik–, eta gomendagarria izango litzateke, ildo horretatik aurrera egiteko eta ziurgabetasun juridikoak saihesteko, haren sortzeari buruzko Foru Araua aldatzea, eta eskumenak gauzatzeko delegaziorako aukera hori gehitzea estatutuen egokitze baten bitartez.

- Eskumen-delegazioan ez bezala, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemako prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzko urriaren 6ko 185/2015 Dekretuaren 3. artikuluan berariaz jasota dago gizarte-zerbitzuen arloko **kudeaketa-gomendioa**.

- Lehen-mailako arretako gizarte-zerbitzuak berrantolatzeko aukeretako bat **Gipuzkoako Foru Aldundiari** kudeaketa-gomendioa ematea da. Aitzitik, Gipuzkoako Lurralde Historikoan udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari kudeaketa-gomendioak formulatzea oso ohikoa izaten da.

- Lehen-mailako arretako gizarte-zerbitzuak berrantolatzeko beste aukera bat **Kabia erakunde autonomoari** egiteko kudeaketa-gomendioa da, izan ere, bai foru-erakunde autonomo hori sortutako azaroaren 6ko 12/2014 Foru Arauak bai haren estatutuak onartzen dituen abenduaren 22ko 46/2014 Foru Arauak, biek ere berariaz aurreikusten baitute udalerrien eskumen diren lehen-mailako arretako gizarte-zerbitzuen kudeaketa-gomendioa Kabiari berariaz ematea.

- Bestetik, udalerri gipuzkoarren sortu berritako **kontsortzio** bati kudeaketa-gomendioa egitea gerta daiteke.

- Eskumen-delegazioak ere ez du beharrezko aurretiko edo aldi bereko kudeaketa-gomendio bat, baina eskumenak gauzatzeko delegazio bat eta kudeaketa-gomendio bat **aldi berean** gerta daitezke. Eredu misto hori hautatu du, adibidez, Arabako Foru Aldundiak udalerri arabarrekin, etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren arloan.

- Txosten honetan azaldutako aukera guztietan –eskumen-delegazioa eta/edo kudeaketa-gomendioak–, **hedatze graduala edo asimetrikoa** izateko aukera dago, zerbitzu batena edo batzuena, edo fase desberdinetan egitekoa. Aurreko paragrafoetan azaldu den bezala, udalek aukera desberdinak konbinatzeko aukera dute gizarte-zerbitzuak eskaintzeko: kudeaketa-gomendioak egin ditzakete eskumenak gauzatzeko delegazioekin batera, edo gomendioak bakarrik edo eskumen delegazioak bakarrik. Eta gomendio edo delegazio bakoitzaren edukia erabat desberdina izan daiteke. Udal bakoitzaren errealitate desberdinduaren arabera egoki daitezke txosten honetan deskribatutako aukerak.

- Udalek gizarte-zerbitzuen arloko eskumenen bat Gipuzkoako Foru Aldundiari delegatzea erabat gertagarri izan daiteke, eta delegazioak **finantzaziorik** lagun ez izatea. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak aintzat hartzen du erkidego- edo foru-instituzioen dirulaguntza-politiken xede izateko hipotesia.

- Gizarte Zerbitzuen Legearen 2. artikuluan ezarritakoaren arabera, herritarrek zenbait gizarte-zerbitzuen onuradun izateko duten **eskubide subjektiboaz** balia daitezke Prestazio eta Zerbitzuen Zorroaren arabera zerbitzuen hornidura dagokion Administrazio Publikoaren aurrean, prestazioaren erantzukizuna duen udal bakoitzak erabilitako ezein formula juridikok ez du aldatuko eskubide subjektibo hori betetzeko erantzukizun-erregimena. Eskumen-transferentzia bat ez den heinean, udalek bazterkeria-arloko lehen-arretako zenbait gizarte-zerbitzu eskaintzeko eskumen-titulartasuna izanez gero, dagokion eskubide subjektiboko herritartasun titularrak zuzenean baliatu behar du dagokion udalbatzaren aurrean, dena dela erabilitako formula (kudeaketa-gomendioa, eskumen-delegazioa, zuzeneko kudeaketa, zeharkako kudeaketa, etab.). Hau da, herritarrek baliatutako ekintza administratiboen eta judizialen legitimazio pasiboa, zuzenean edo zeharka, Gizarte Zerbitzuetako Legearen arabera hornitu behar dituzten udalei dagokie, baita kudeaketa-gomendio edo eskumenak gauzatzeko delegazio bat denean ere, gizarte-zerbitzuetako eskubidearen galdagarritasunari aurre egiteko.

- Kudeaketa-gomendioak edo eskumenak gauzatzeko delegazioak ez ditu udalak erabat libratzen haien **ondare-erantzukizunaz** hirugarrenei eskainitako prestazio-jarduera eskasengatik, izan ere, zerbitzu publikoaren Administrazio Publiko titularra baita, edozein kasutan, eskumen-titulartasunaren erantzule, eta haren bermatzaile-betekizuna ez betetzea.

- Ez da nabarmen aldatuko kudeaketa-gomendioa edo eskumenak gauzatzeko delegazioa bere gain hartuko duen erakunde publikoko **langileak kontratatzeko** erregimena, dela

erakunde autonomo dela kontsortzio, izan ere, tankerako arautegi juridikoak –ez berberak– dituzten erakunde publikoak baitira. Administrazio publikoetako lan-kontratuko langileak edo funtzionarioak, udalekoak edo ez, Gipuzkoan sor daitekeen Kontsortzioan integra daitezke. Bere udalarekin lan-harremana izandako langileak lan-erregimen horretan integratuko dira, eta funtzionario-harremana duten langileak ere funtzionario-erregimen horretan integratuko lirateke, izan ere, aurretik aipatu den bezala, kontsortzioak bi motatako langileak izan baititzake.

Enpresa-oinordekotzarako mekanismoak ezartzeari buruz Langileen Estatutuetako 44. artikuluak zehaztutakoren arabera, ez dago erraz aplika daitekeen doktrina orokor bat gizarte-zerbitzuetako kudeaketari buruzko aldaketa-suposizio guztietarako. Edonola ere, Langileen Estatutuen 44. artikulu hori ere aplika daiteke jasotzen duen erakunde enplegu-emaileak izaera publikoa duenean eta aplikazio horretarako lege-baldintzak konplitzen direnean. Eskumenak delegazioan emanez eta kudeaketa-gomendioetatik ematean, Auzitegi Gorenak zein justizia-auzitegi gorenek administrazio publikoak dagokion zerbitzua eskaintzen duen langileekin lan-harremanen konplexutasuna eta "jarrera enpresarial garbi bat" nabarmentzen dute, eta horren ondorioz, "harremana ez da erakunde bakar baten gain geratzen, baizik eta plurala izatera pasatzen da". Bere ustez, eskumenak delegatzeko administrazio-teknika batzuetan, "patronalaren ahalmenak muturreraino bereizi egiten dira eta ezein administraziori ez dio enpresari izateko baldintzarik ematen"; eta horren ondorioz, zenbait auzitegik bi administrazioei ematen diete, delegatzaileari eta delegazioaren jasotzaileari, enpresari izateko baldintza bateratu eta konplexua.

Azterlan hau oinarri hartuta, lau agertoki edo oinarrizko aukera identifikatu dira, juridikoki bideragarri diren aukerek konbinatzen dituztenak eta gizarte-zerbitzuetako sistema artikulatzeko ikuspuntutik interesen bat duena. Aztertutako lau agertokiak ondokoak dira:

- 1. Aukera. Egungo egoera mantentzea, eskumen-delegazio edo kudeaketa-gomendio gabea.

- 2. Aukera. GFAk eta EAEko udalerriek osatutako administrazio arteko kontsortzio berri bati eskumen-delegazioa eta kudeaketa-gomendioa egitea lehen-arretako gizarte-zerbitzuak eskaintzeko; baita gizarte-bazterketa egoeran edo arriskuan dauden pertsonen bigarren-mailako arretan ere.

- 3. Aukera. Udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari egindako eskumen-delegazioak eta kudeaketa-gomendioak.

- 4. Aukera. Udalek Gipuzkoako Foru Aldundiari edo Kabia Erakunde Autonomoari egindako kudeaketa-gomendioa.

Hein batean, agertoki idealak direla nabarmentzea garrantzitsua da, eta bitarteko beste aukera batzuk badaude, beste modu batean aukera desberdinak konbina ditzakenak. Aurkeztutako aukerek, gainera, txosten honetan aztertutako Zorroko zerbitzu guztiak edo batzuk eskain ditzakete, udal guztiek edo batzuek gauzatuak izateko bere gain har ditzakete.

Gizarte-zerbitzuen ikuspegitik lau aukeren egokitasunari buruz egindako analisiak, Lurraldeko eragileei banaka edo taldeka egindako hamabost bat elkarrizketak oinarri hartuta, aukera horietako bakoitzak eragileek planteatutako helburu eta premia desberdinei era desberdinduan erantzuten dietela, eta ikuspegi horretatik, **aukera baten edo bestearen aldeko hautuak egitea dagokien administrazioek lortu nahi duten helburuaren edo helburu-konbinazioaren arabera egokitu beharko dira.** Aurreko atalean nabarmendu den bezala:

- Egungo arautegi-esparruarekin koherentzia mantentzeko, toki-baliabideei buruzko udal-kontrola gordetzeko eta haien gertutasuna bermatzeko, 1. Aukerak egokiena dela ematen du; eta daudenez gain, egitura administratibo gehigarrien ugaritzea eta erkidego-eskalan eredu anitzen ugaritzea saihestu. Era berean, Gipuzkoako lurralde barruan eredu desberdinak sortzea saihestuko luke eta eskualde logikoetatik erosoago lan egitea ahalbidetzen du. Ez du bermatzen, hala ere, baliabideen sarea eskualde guztietan nahikoa hedatzea, ez eta lehen- eta bigarren-mailako arreta gehiago integratzea ere; eta horren ondorioz, arreta-jarraitutasunaren eta eskuartze-eredu komun bat zehazteko egungo arazoak berean jarraituko luke. Eredu horrek, gainera, baldintza jakin batzuk eskatzen ditu –Foru Aldundiaren lidergoari bultzada ematea eskualdeetako mapak garatzeko, mankomunizazioak bultzatzeko, udal ertain eta handiek rol aitzindari bat hartzea… –, betetzeko zailak izan daitezkeenak.

- Eskualde guztietako sarearen hedatzea bilatuz gero, 2. Aukerak zentzuzkoena ematen du, baita lehen- eta bigarren-mailako arreta-baliabideen integrazio bertikala hobetzea; eskala-ekonomiak sortu eta bikoizketak murriztea; gizarte-babeseko sistemen arteko koordinazioa hobetzea; ezagutza-kudeaketa sustatu edo soluzio berritzaileak sartzea, eta ondo funtzionatuz gero, beste lurraldeetan edo arreta-arloetan errepika daitezke, udalaren erantzukizuneko zentroen kudeaketari uko egin gabe. Nortasun juridiko eta antolaketa-gaitasun propioa duen Kontsortzio baten bitarteko aukera horrek, gainera, Elkar–Ekin Plana praktikan "instituzionalizatzea" ekarriko luke –lehen- eta bigarren-mailako zentroen kudeaketarako funtzio gehigarriak emanda–; Adinberri Fundazioak zahartze-estrategia gipuzkoarrari berariazko antolakuntza-egitura izatea ahalbidetu bezala.

  Aukera horrek, hala ere, sistemaren zatikatze handiagoa sor dezake gehiegizkoak diren aukera asimetrikoak edo *menu* gisako aukerak planteatuta. Gainera, orain daudenez gain, erakunde publiko gehigarri bat sortu beharko litzateke, horrek dituen konplexutasun guztiekin, eta horretarako lortzeko zailak diren akordio ekonomiko eta politikoak adostu beharko lirateke; eta indarrean dagoen arautegi-esparruarekin nolabaiteko haustura ekarriko luke, eta toki-eremutik lehen-mailako arreta-baliabideen urruntzea gerta daiteke. Bestalde, ez du ematen eskualde-koordinaziorako logikak bultzatzeko aukerarik egokiena denik.

- Eskualde guztietan baliabide-sarea hedatzea bermatu eta lehen- eta bigarren-mailako arreta-baliabideen integrazio bertikala hobetzeko, 3. Aukera da egokiena, eta lurralde osoan eskuartzeko eredu komuna garatzea errazteko. Aukera honek, aurrekoak bezala, udal-eremuko lehen-mailako arreta-baliabideak urruntzea ekar dezake, eta lortzeko zailak diren ekonomia- eta antolakuntza-arloko akordioen premia izango lukete. Gainera, ez lukete izango beste helburu batzuk lortzeko baliagarritasunik, adibidez, beste ongizate-sistemen inplikazioa, edo prestakuntza- edo ebaluazio-jarduerak berariaz sustatzea, etab.

- 4. Aukera, alderdi askoren arabera, helburu desberdinen arteko aukera da. Indarrean dagoen arautegiarekin koherentea da, garapen apalena duten eskualdeetan sareko baliabideak hedatzea ahalbidetuko luke eta/edo lehen- eta bigarren-mailako arretaren integrazio bertikala eta erakundeen gehiegizko ugaritzea saihestuko luke. Hala ere, egungo egoeran ez luke ekarriko aldaketa nabarmenik, ez lituzke sortuko eskala-ekonomiak, instituzioen arteko akordioak lortzea beharko luke –edonola ere, berez errazak direnak– eta langileen kontratazioan edo subrogazioan, eta ekipamenduerabileran, zailtasunen bat plantea dezake. Bestetik, 1. Aukerarekin erlatiboki bateragarria izan daiteke.

Ondorio horietaz gain, zenbait gogoeta gehigarri plantea daitezke:

- Kudeaketa-gomendioak, eta eskumenak gauzatzeko delegazioak ere **Euskadiko gizarte-zerbitzuen arloan dagoeneko erabilitako figurak dira.** Kudeaketa-gomendioari dagokionean, Gipuzkoan maiz erabilitako tresna bat izan da, adibidez, izaera mistoko zentroen garapenerako lehen- eta bigarren-mailako zerbitzuak modu integratu batean kudeatzen dira, eta horren adibide eredugarri gertatzen dira izaera balioaniztuneko landa-eremuetako eguneko arreta-zentroak.

- Gipuzkoako gizarteratzeko gizarte-zerbitzuen kudeaketan parte-hartzen duten eragileei egindako elkarrizketetatik nabarmendu denez, aztertutako gaiari buruzko **iritzi-banaketa argia** azaleratu da. Udal-teknikarien kolektiboaren baitan ere ikuspegi eta iritzien aniztasuna handia da eta batzuk egungo egoera mantentzearen alde argi azaltzen diren bitartean, beste batzuk eskumen-delegazioa eta/edo kudeaketa-gomendioaren alde egitem dute; dela GFAri, dela Kontsortzio bati. Banaketa horrek udalerri bakoitzaren eskuartzeko aukerekin zerikusia duela uste dugu, eta gizarte-zerbitzuen mapak diseinatzeari dagokionez, eskualde bakoitzak azken urteotan izan duen ibilbidearekin.

  Kasu guztietan agerian jartzen da, hala ere, egungo egoera aldatu beharra dagoela, eta Gizarte Zerbitzuen Maparen garapenaren blokeoa gainditzen duten alternatibak planteatzea eta Gizarte Zerbitzuen Legearen eskumenen banaketa errealitate bihurtzea. Zentzu horretan, 1. Aukera, egungo egoerari eustea da, Foru Aldundiaren lidergoari eta udalen proaktibitateari buruzko zenbait aldaketa ere eragiten ditu, batez ere tamaina ertain edo handia duten udalerrietan.

- **Asimetriei** buruzko gaia eta planteatutako aldaketen borondatezko izaera bi ahoko ezpata gisara uler daiteke. Bestetik, malgutasun- eta egokitasun-maila altua ahalbidetzen du, udalek horrelako formula mota bat bere gain hartu edo ez erabaki dezaketelako, eta zorroko zerbitzuak delegatu edo gomendatu daitezkeen heinean, udal bakoitzaren premien eta lehentasunen arabera alda daitezke. Halaber, onartutako aukeren garapen graduala edo pixkanakakoa ahalbidetuko luke. Aitzitik, *menu* gisako eredu batek egungo sistemaren zatikatzea areagotu dezake, Lurraldearen baitako egoera oso desberdinekin, baita eskualde bakoitzean ere. Alde horretatik, Gipuzkoako udalerriek planteatzen dituzten askotariko premiek eta egoerek udal guztietarako orokorrak eta baliozkoak diren aukerak bilatzea zailduko luke; zatiketa handiagoa sor dezakeena. Testuinguru horretan, udalerri handienei eskainitako tratamendua beste udalerriei eskaintzea zaila gertatuko litzateke –bereziki Donostiako udalerriari–, eta gogoeta honetako gai garrantzitsua da.

- Aukera bakoitzaren abantailak eta desabantailak planteatzean, ezin izan da sakondu haietako bakoitzaren funtzioetan, **Gizarte Zerbitzuetako Zorroko gizarte-bazterketa egoeran eta arriskuan dauden pertsonei bideratutako zerbitzu desberdinen inguruan.** Ikuspegi hori aintzat hartuta, udalek garatzen dituzten gizarte-hezkuntzako eta arlo psikosozialeko zerbitzuko kudeaketa-gomendioaren eta/edo eskumen-delegazioaren premia gutxik aldezten dute, izan ere, udal batzuetan hein batean garatu izan baitira. Orokorki, era horretako eskuartze batek udalen esku geratu beharko lukeela ulertzen da, duen izaera indibidualizatuagatik. Tutoretzapeko etxebizitzei eta larrialdiko pisuei dagokienean, ez du ematen kudeaketa-gomendiorako edo eskumen-delegaziorako interesik dagoenik, zeintzuek ere eskualde batzuetan nolabaiteko hornidura baitute, eta kudeaketa-ibilbide luzea.

Aitzitik, eguneko arreta-zerbitzuetara mekanismo horiek aplikatzea aintzat hartzen da, eta bereziki, gaueko harrera-zerbitzuak. Horiek dira, zalantzarik gabe, lehen-mailako arretaren inguruan mugatzeko zailenak eta tokiko mailan ezartzeko zailtasun politiko handiagoak sortzen dituztenak.

- Udalerriek delegatzeko edo gomendatzeko baliagarrien diren zerbitzuen gogoetak zerikusia du **udal-eremuaren baitan mantendu beharko liratekeen biztanleria-profilekin**. Ildo horretatik, zenbait pertsonen arabera, udalez gaindiko erakundeetara bideratu beharreko baliabideak bereziki iragaitzitako pertsonei orientatu behar zaizkie, udalerrian errotuak ez daudenei, izan ere, ez baitu zentzurik gertutasunean oinarritutako eskuartze indibiduala egiteak. Biztanleria-profilen kontua da, nolanahi ere, gizarte-zerbitzuen sistemaren funtsezko elementu batzuk birplanteatzeko aukera eskaintzen duena, estratifikazio-sistemak txertatuz indibidualizazioaren paradigmarekin eta pertsonarengan arreta jarrita[59].

- Elkarrizketetan partaide izandako lagun batzuen esanean, betetik, udalerri gipuzkoarren premia nagusiak ez du zerikusirik zentro eta zerbitzu hauen kudeaketarekin –edonola ere, plaza-kopuru murritzekoa eta/edo erlatiboki gastu mugatua duena–, baizik eta **Oinarrizko Gizarte Zerbitzuen hornidurarekin eta funtzionamenduarekin.** Zentzu horretan, Zorroko Dekretuaren informazio-, ebaluazio-, diagnostiko- eta orientazio-zerbitzua udaleko gizarte-zerbitzuen benetako motorra da, eta, beraz, gaur egun ematen ari zaion bultzada baino handiagoa eskatzen du, langileen dotazioaren ikuspuntutik nahiz eskuartzeko tresna bateratuen sorreratik. Ikuspuntu horretatik, lagun horiek zerbitzua eskaintzen den baldintzen homogeneizazioa eta harmonizazioa eskatzen dute –ratioak, profilak, funtzioak, etab.– eta egungo dotazio profesionalen hazkundea.

- Bestetik, aztertutako baliabide gehienak **zeharkako kudeaketa** bitartez eskaintzen direla kontuan hartu behar da; eta mazi irabazi-asmo gabeko erakundeen partetik. Dena dela garatutako aukera, erakunde horiek eskainitako zerbitzuaren diseinu-, kontratazio-, jarraipen- eta ebaluazio-prozedura erraztera bideratu beharko litzateke.
-
- Azkenik, eredu bakoitzaren abantailak eta desabantailak deskribatzea errazten duten aukera idealak direla oroitaraz daiteke, baina ez dute aukera sorta hori ixten; eta ez dira haien artean erabat kontraesankorrak. Seguruenik, beste aukera batzuk diseina daitezke, bitarteko soluzio gisara, **oreka egoki bat** lortzea ahalbide dezakeena ondoko alderdietan: indarrean dagoen arautegi-esparruaren errespetua, baliabide-sarearen hedatzea eta haien gertutasuna, lehen- eta bigarren-mailako integrazio-hobekuntzak eta zerbitzuetako kudeaketa-efizientzia.

[59] Ildo horretatik, egile desberdinek piramide moduko bat proposatu izan dute, zeinak konplexutasun altuko edo baxuko egoerak, konplexutasun ertainekoak eta altukoak bereiztea proposatzen baitu. Uriberen esanean, gaur eguneko gizarte-sistemaren funtzionamenduak traba galantak ditu profil horietako pertsonak egoki artatzeko eguneroko bizimoduan dituzten etengabeko aldaketengatik, zerbitzuen eta antolakuntzaren erabateko diseinu berri bat behar eskatzen duena. Bere iritziz, "iraultza" horren garrantzia –erregelamenduen eta zirkuituen arautegia malgutzea– zorroko zerbitzuak egokitzearen parekoa da, malgu diren baliabideen bitarteko lagun egiteari buruzko irizpideetara egokituz, gizarteratze komunitarioko irizpideetara, eta, ahal den heinean, etxez etxeko arretara.

6. BIBLIOGRAFIA ETA ARAUTEGIA

- 7/1985 Legea, apirilaren 2koa, Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituena.
- 4/2007 Foru Araua, martxoaren 27koa, Gipuzkoako Lurralde Historikoko Finantza eta Aurrekontu Araubideari buruzkoa.
- 6/2007 Foru Araua, apirilaren 10ekoa, Gipuzkoako udalez gaindiko toki-erakundeak arautzen dituena.
- 12/2008 Legea, abenduaren 5ekoa, Gizarte Zerbitzuei buruzkoa.
- 27/2013 Legea, abenduaren 17koa,
- 13/2014 Foru Araua, azaroaren 17koa, Toki Administrazioaren arrazionalizazio eta iraunkortasun neurriak Gipuzkoako Lurralde Historikoan aplikatzeko foru berezitasunari buruzkoa.
- 185/2015 Dekretua, urriaren 6koa, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzkoa.
- 40/2015 Legea, urriaren 1ekoa, Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren.
- Udal gizarte zerbitzuen egoera Euskal Autonomia Erkidegoan. Egungo egoera eta hobetzeko proposamenak. Vitoria-Gasteiz,Ararteko, 2016.
- Iribar, J. (2017). Ekipamendua partekatzen duten lehen- eta bigarren-mailako zerbitzuak. Gipuzkoako esperientziak: aukerak eta zailtasunak. Zerbitzuan, 63. Zkia.
- Fantova, F. (2017). Gizarte-zerbitzuak eta gizarteratzea: Euskadiko analisia eta ikuspegiak. Zerbitzuan, 64. Zkia.
-
- Larrión, B. et al. (2018). Elkar-EKIN: (re)construyendo en común la red de servicios sociales para la inclusión en Gipuzkoa, *Zerbitzuan*, 67. zkia.
- SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2015). Gipuzkoako gizarteratzeko baliabide- eta programa-sarearen berrantolaketa. *Zerbitzuan*, 59. zkia.
-