

Recomendación dirixida ao Concello de Ferrol en relación ao cumprimento pola administración local da normativa sobre o Servizo de Educación e Apoio Familiar

Expediente: A.11.Q/15761/24

Santiago de Compostela, 3 de abril de 2025

Sr. Alcalde:

Nesta institución iniciouse expediente de queixa como consecuencia do escrito presentado polo Colexio Oficial de Traballo Social de Galicia, en relación ao cumprimento pola administración local da normativa sobre o Servizo de Educación e Apoio Familiar.

ANTECEDENTES

Primeiro.- No seu escrito de queixa do 4 de decembro , en esencia, sinala

Primeira.- O Programa de Educación e Apoio Familiar, que ten a súa orixe na Comunidade Autónoma Galega no ano 1994, é un programa comunitario básico de competencia municipal que se dirixe fundamentalmente a unidades de convivencia que se atopan en situación de vulnerabilidade, e nas que existe a presenza de menores en risco de desatención, ou a aquelas nas que se identifican outros factores que revelan unha situación de risco de exclusión social.

O seu obxectivo é detectar, previr e superar situacións de dificultade e impulsar procesos de cambio nas familias que favorezan un adecuado exercicio das súas responsabilidades, a promoción das súas capacidades, a mellora da autonomía e autodeterminación, a integración e a súa participación social, coa finalidade de fomentar a súa competencia en diversos aspectos da súa dinámica funcional.

Segunda.- O Programa de Educación e Apoio Familiar atópase regulado no Decreto 99/2012, do 16 de marzo, polo que se regulan os Servizos Sociais Comunitarios e o seu financiamento. En concreto, o artigo 9.1.c) do Decreto 99/2012, do 16 de marzo, establece que “1. Os servizos sociais comunitarios básicos desenvolverán as funcións enumeradas no artigo anterior, de maneira estruturada, por medio dos programas e servizos seguintes: c) Servizo de educación e apoio familiar, que integra o conxunto de proxectos e servizos de apoio educativo e psicosocial dirixidos ás familias, co obxectivo de detectar, previr e superar as situacións de dificultade, especialmente as eventuais situacións de malos tratos infantís ou calquera outra desprotección, así como promover

procesos de cambio que favorezan un adecuado exercicio das responsabilidades familiares, a mellora da autonomía, da integración e da participación.

A L E G A C I Ó N S

Primeira.- O Programa de Educación e Apoio Familiar, que ten a súa orixe na Comunidade Autónoma Galega no ano 1994, é un programa comunitario básico de competencia municipal que se dirixe fundamentalmente a unidades de convivencia que se atopan en situación de vulnerabilidade, e nas que existe a presenza de menores en risco de desatención, ou a aquelas nas que se identifican outros factores que revelan unha situación de risco de exclusión social.

O seu obxectivo é detectar, previr e superar situacións de dificultade e impulsar procesos de cambio nas familias que favorezan un adecuado exercicio das súas responsabilidades, a promoción das súas capacidades, a mellora da autonomía e autodeterminación, a integración e a súa participación social, coa finalidade de fomentar a súa competencia en diversos aspectos da súa dinámica funcional.

Segunda.- O Programa de Educación e Apoio Familiar atópase regulado no Decreto 99/2012, do 16 de marzo, polo que se regulan os Servizos Sociais Comunitarios e o seu financiamento. En concreto, o artigo 9.1.c) do Decreto 99/2012, do 16 de marzo, establece que “1. Os servizos sociais comunitarios básicos desenvolverán as funcións enumeradas no artigo anterior, de maneira estruturada, por medio dos programas e servizos seguintes: c) Servizo de educación e apoio familiar, que integra o conxunto de proxectos e servizos de apoio educativo e psicosocial dirixidos ás familias, co obxectivo de detectar, previr e superar as situacións de dificultade, especialmente as eventuais situacións de malos tratos infantís ou calquera outra desprotección, así como promover procesos de cambio que favorezan un adecuado exercicio das responsabilidades familiares, a mellora da autonomía, da integración e da participación social das familias e unidades de convivencia.”

A Sección 4.^a do Decreto 99/2012, do 16 de marzo, establece unha serie de disposicións relativas ao devandito Servizo de Educación e apoio familiar, de maneira que queda plena e coherentemente integrado na rede de Servizos Sociais Comunitarios, establecendo o artigo 20 o seguinte: “1. O programa diríxese con carácter xeral ás familias da comunidade de referencia dos servizos sociais comunitarios, con atención prioritaria a aquelas unidades de convivencia que se atopan en situación de maior vulnerabilidade, nas que exista presenza de menores en risco de desatención ou nas que se identifiquen outros factores que revelen unha situación de risco de exclusión social ou pobreza infantil. 2. Tamén se dará apoio a aquelas unidades de convivencia voluntaria con funcións análogas á familiar, sempre que favorezan a autonomía e a integración social das persoas que as constitúen. 3. A determinación das unidades familiares destinatarias virá precedida, en todo caso, pola valoración e a prescrición de alta no programa por parte do

persoal técnico dos servizos sociais comunitarios municipais. A valoración e a prescrición de alta figurarán no correspondente expediente social.” (...)

Pola súa banda, o artigo 21 que regula a forma de prestación do servizo de educación e apoio familiar, establece que “A intervención profesional nas familias no marco do programa regulado nesta sección só poderá ser realizada por persoal técnico ao servizo da Administración pública local titular do servizo, de maneira que forme parte do equipo interdisciplinar dos servizos sociais comunitarios.”

O artigo 22 recolle que “Todas as entidades locais titulares do servizo de educación e apoio familiar estarán suxeitas ao réxime de inspección do sistema de galego de servizos sociais regulado non título VIII da Lei 13/2008, de servizos sociais de Galicia, así como ao réxime sancionador que se establece no título IX da Lei 13/2008, de servizos sociais de Galicia.”

A Lei 3/2011, do 30 de xuño, de apoio á familia e á convivencia de Galicia, establece no seu artigo 8.2. que “O municipio exercerá, en todo caso, de conformidade co disposto na lexislación de réxime local e sectorial de servizos sociais, competencias nas materias seguintes: a) A prestación de servizos sociais comunitarios básicos e específicos. b) A execución de programas e proxectos destinados á atención á familia.”

No artigo 59.2 da mesma norma, recolle que “O apoio (á familia) levarase a cabo mediante a intervención técnica dos servizos sociais comunitarios, tanto básicos como específicos, así como dos especializados, da Administración da Comunidade Autónoma, por parte de profesionais especializados.

O artigo 60 sinala que o apoio á familia comprende, entre outras, as actuacións seguintes: “a) O asesoramento e orientación técnica para promover o desenvolvemento persoal dos pais, nais, titores, titoras, guardadores ou guardadoras e facilitar o adecuado exercicio das funcións parentais e unha dinámica familiar normalizada. b) A educación familiar para capacitar a pais, nais, titores, titoras, guardadores ou guardadoras nas súas funcións de atención, educación e coidado das e os menores ao seu cargo. c) Os programas de intervención para a preservación ou reunificación da familia e para a normalización da convivencia na mesma. d) O seguimento da evolución do neno, nena ou adolescente na familia e no seu medio social. e) A atención en centros de día. f) Axudas e prestacións económicas temporais. g) A axuda a domicilio para permitir a permanencia no mesmo do neno, nena ou adolescente e favorecer o seu coidado e atención. h) A mediación como técnica de resolución de conflitos no seo da familia. i) Calquera outras actuacións que contribúan á consecución dos fins contemplados no artigo anterior.”

Por último, o Decreto 192/2015, do 29 de outubro, polo que se define a Carteira de servizos sociais de familia, infancia e adolescencia, regula o Servizo de Educación e Apoio Familiar, catalogándoo do seguinte modo no apartado 1.5:

“1.5. Servizo de educación e apoio familiar.

I) Tipoloxía: normalizador.

II) Ámbito de prestación: servizos sociais comunitarios.

III) Definición e obxectivos: conxunto de intervencións técnico-profesionais destinadas a familias en situación de risco, con fillos ou fillas menores ao seu cargo. A finalidade do servizo é:

- Prestar apoio individual ás familias de acordo con os problemas detectados e coordinarse co sistema educativo, sanitario e social, segundo o caso.
- Proporcionar ás familias mecanismos de apoio suficientes para o cumprimento das súas responsabilidades relativas á crianza dos seus fillos e fillas.
- Colaborar coas familias na adquisición de estratexias persoais, emocionais e educativas que lles permitan implicarse dunha maneira eficaz na construción dunha dinámica de convivencia familiar positiva.
- Apoiar e acompañar ás familias na resolución de problemas.
- Orientar ás familias para a autorregulación do comportamento dos seus fillos e das súas fillas.
- Prestar apoio e acompañamento profesional a pais/nais e fillos/as no proceso de recondución de situacións de conflito.
- Previr as situacións de risco e de intervención dos servizos especializados de menores.

IV) Persoas beneficiarias: familias con fillos e fillas menores ao seu cargo, en situación de risco.

V) Forma de acceso:

– Derivación do persoal técnico competente en materia de servizos sociais. – Solicitud de da persoa ou persoas interesadas.

VI) Prestacións que incorpora: – Orientación.

- Oferta: obrigatoria.
- Intensidade: continua.
- Perfil profesional: profesionais da área socioeducativa. – Intervención profesional personalizada.
- Oferta: obrigatoria.
- Intensidade: continua.
- Perfil profesional: profesionais da área socioeducativa. – Acompañamento e seguimento nas distintas etapas do ciclo vital.

- Oferta: obrigatoria.
- Intensidade: continua.

VII) Perfil profesional: profesionais da área socioeducativa.

VIII) Posibilidade de participación das persoas beneficiarias ou pais/nais ou persoas titoras ou guardadoras destas no sostemento do servizo: si.

IX) Posibilidade de oferta privada: si, excepto a intervención profesional personalizada.

En virtude do exposto, non existe lugar a dúbidas de que o Servizo de Educación e Apoio Familiar é un dos programas principais dos Servizos Sociais Comunitarios, que a normativa galega de aplicación atribúe de forma expresa e de xeito exclusivo á competencia municipal, debendo levar a cabo as intervencións neste eido exclusivamente por persoal técnico ao servizo da Administración pública local titular do servizo.

Terceira.- Pois ben, a pesar da claridade do disposto na lexislación referenciada, atopámonos que municipios galegos teñen externalizado o Servizo de Educación e Apoio Familiar, ou ben directamente non están a prestalo, a pesar de ser un dos principais programas dos Servizos Sociais Comunitarios. Partindo da regulación normativa na materia sobre o SEAF, queda claramente constatado que é un servizo esencial, de titularidade local sen posibilidade de externalización, e que é necesario prestalo como un dereito das persoas usuarias no contexto dos Servizos Sociais Comunitarios ou Básicos ou Específicos.

Sen obviar que dentro do sistema de Servizos Sociais, existe o obxectivo de fomentar a participación proactiva e o traballo colaborativo que coordine o traballo en rede, tanto desde os Servizos Sociais Comunitarios, como desde os Especializados, entidades do terceiro sector e de iniciativa privada, sen ben é certo que o carácter do SEAF ten natureza pública e debe ser ofrecido desde ese contexto con carácter esencial.

O perfil profesional pode ser exercido desde o propio profesional de referencia, que será tal e como indica o Decreto 99/2012, do 16 de marzo, polo que se regulan os Servizos Sociais Comunitarios, o/a Traballador/a Social, ou ben a través da figura profesional do educador/a social.

En canto á súa ratio, debemos cinguirnos ao regulado na propia Lei 13/2008 que establece que deberá existir unha persoa técnica por cada 8.000 habitantes, ou ben ao que xa concretamente se detalla no Anexo II do citado Decreto como dotación das unidades de actuación de servizos sociais comunitarios básicos por tipo de áreas.

Cuarta.- O Colexio Oficial de Traballo Social realizou unha sondaxe a distintos concellos de Galicia para coñecer e explorar a situación deste servizo e os datos non poden ser máis demoledores que se resumen en:

- A Administración Local non ten interiorizada este programa como de carácter esencial, a pesar de estar incorporado deste xeito na normativa referenciada.
- Atopámonos con Concellos que teñen o servizo externalizado a pesar de vir regulado expresamente que debe ser prestado pola Administración Pública Local, debendo estar incorporado o seu persoal aos equipos interprofesionais municipais.
- O perfil profesional resulta moi variado entre psicólogos/as, educadores/as, traballadores/as sociais, etc. e adoitan compartir outros programas, polo que existe unha precariedade laboral e un alto nivel de rotación.
- A súa contratación soe vincularse ao percibo de subvencións públicas.
- Non se mantén unha visión integral e un enfoque interdisciplinar na abordaxe da casuística que se presenta no SEAF, senón que é tratado parcialmente e sen contextualizalos co resto de catálogo de servizos.
- Na maioría dos municipios non existe un tratamento preventivo, grupal ou comunitario que formaría parte do contido do SEAF, senón que a atención realízase de xeito individualizado.
- Os casos que se abordan soen ser casos que rozan o desamparo, e non cingirse a situacións exclusivamente de risco, tal e como se establece a normativa de aplicación.

En concreto,, ou o caso do Concello de Ferrol, onde directamente non se está a prestar o Servizo de Educación e Apoio Familiar.

.....

Como indicamos anteriormente, o Concello de Ferrol carece de Programa de Educación e Apoio Familiar, o que implica un menoscabo innegable na calidade dos servizos prestados por esta Administración local e supón un detrimento considerable dos dereitos e intereses das persoas usuarias, así como tamén da poboación deste municipio, por afectar directa ou indirectamente na súa vida diaria as decisións que se tomen no eido dos servizos sociais.

.....

Quinta.- Debemos indicar que o Colexio Oficial de Traballo Social de Galicia, solicitou a colaboración das seguintes Administracións Locais..... e Ferrol para que lle remitisen coa máxima celeridade que sexa posible, a información relativa ao Servizo de Educación e Apoio Familiar en cada un dos Departamentos de Servizos Sociais municipais, solicitándolle, en concreto, que se facilitasen os datos do ano de creación, tempo que leva desenvolvéndose, forma de financiamento e número de empregadas/os adscritas/os ao mesmo, con indicación de titulación e posto que ocupa. Con todo, soamente se obtivo resposta por parte do concello de Vigo.

O nivel de transparencia está relacionado directamente coa calidade dos gobernos democráticos e das principais institucións dun país, xa que facilita a formación de opinión cualificada e o exercicio do control da cidadanía sobre a xestión dos seus gobernantes e a acción das Administracións Públicas.

A Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, recoñece no artigo 12 o dereito de todas as persoas a acceder á información pública, entendida, segundo o artigo 13 do mesmo texto legal, como “os contidos ou documentos, calquera que sexa o seu formato ou soporte, que obren en poder dalgún dos suxeitos incluídos no ámbito de aplicación deste título e que fosen elaborados ou adquiridos no exercicio das súas funcións”, do mesmo xeito que a definición contida no artigo 24 da Lei 1/2016, do 18 de xaneiro, de carácter autonómico.

Así mesmo, tamén resulta de aplicación o disposto no artigo 53 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas, neste sentido o Colexio Oficial de Traballo Social de Galicia ten recoñecida a condición de interesado por atoparse entre os seus fins a defensa dos intereses das e dos profesionais que o integran, así como a protección dos intereses das consumidoras e usuarias dos servizos das persoas colexiadas, tal e como recolle o artigo 6 dos seus Estatutos aprobados polo Decreto 47/2017, do 27 de abril.

A institución da Valedora do Pobo, como organismo encargado de supervisar o axuste á lei da actividade da Administración Pública galega, ten entre os seus obxectivos, os de investigar posibles incumprimentos nos que poidan incurrir os poderes públicos no desenvolvemento das súas obrigacións, ben á iniciativa propia ou por denuncia da cidadanía.

En virtude do anterior, SOLICITAMOS Á VALEDORA DO POBO que, facendo uso das súas competencias como Alto Comisionado do Parlamento de Galicia ao servizo da cidadanía e garante dos dereitos constitucionais e estatutarios e do principio de boa administración:

1...

2. Requira ao Concello de Ferrol para que proceda á creación e desenvolvemento do Servizo de Educación e Apoio Familiar tal e como esixe o Decreto 99/2012, do 16 de marzo, polo que se regulan os Servizos Sociais Comunitarios e o seu financiamento.

3.

Todo o anterior, porque consideramos que resulta imprescindible un adecuado cumprimento da normativa na aplicación do Servizo de Educación e Apoio Familiar desde o ámbito local, por resultar un dereito básico da cidadanía que pon en valor un servizo público esencial do catálogo de prestacións e servizos do Sistema Galego de Servizos Sociais.

Segundo.- Solicitado informe á Administración indícanos, en esencia:

De todos é sabido as dificultades de persoal polas que atravesan as administracións públicas e en particular, os servizos sociais municipais que ven como a demanda da cidadanía é cada vez maior e non crece do mesmo xeito o número de persoas que podan dar satisfacción a estas demandas.

En calquera caso, e tal e como esixe o Decreto 99/2012, do 16 de marzo, polo que se regulan os Servizos Sociais Comunitarios e o seu financiamento, esta administración está traballando para poder dar cumprimento á creación e desenvolvemento do Servizo De Educación e Apoio Familiar no prazo de tempo mais breve posible .

Deste xeito estase a traballar nunha nova relación de postos de traballo que traerá consigo un incremento de prazas así como a creación dalgunha nova entre as que se incluírán unha praza de traballador social e outra de educador social, que estarán dedicadas ao desenvolvemento do Servizo de Educación e Apoio Familiar.

ANÁLISE

Á vista do contido do escrito de queixa, da documentación achegada pola persoa que promove este expediente e do que se manifesta no informe da administración, resultan as seguintes consideracións:

Primeira. A queixa motívase na falta de prestación polo concello de Ferrol do Servizo de Educación e Apoio Familiar requirido polo Decreto 99/2012, do 16 de marzo, polo que se regulan os Servizos Sociais Comunitarios e o seu financiamento.

Segundo.- Na información facilitada polo concello se sinala que están a traballar na creación, no prazo mais breve posible, do servizo de referencia, segundo o previsto no Decreto 99/2012, coa pertinente modificación da RPT para a creación das prazas que presten dito servizo.

Terceiro.- Así, o concello, pese as dificultades de persoal que recoñece, en especial na área de servizos sociais, indica que está a tramitar a modificación da súa relación de postos de traballo coa creación de novos postos para a prestación do servizo de educación e apoio familiar coa dotación de persoal específico para esta área.

CONCLUSIÓN

Por todo o anterior, considerase necesario, en aplicación do disposto no artigo 32.1 da Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo, facer chegar a esa administración a seguinte **suxestión**:

- Axilizar a tramitación da modificación da RPT para a posta en marcha do servizo de referencia á maior brevidade posible.

Agradézolle de antemán a acollida ao manifestado nesta resolución da Valedora do Pobo, e recórdolle a necesidade de que no prazo dun mes (art. 32.2), dea conta a esta Institución da aceptación da resolución formulada, de ser o caso, e das medidas adoptadas para darlle efectividade, tamén se é o caso.

Ademais, facémoslle saber que, en aplicación do principio de transparencia, a partir da semana seguinte á data na que se ditou a presente resolución, esta se incluírá na páxina web da institución.

O principio de publicidade das resolucións desta institución refórzase no artigo 37 da Lei 6/1984, cando prevé que a Valedora do Pobo, no seu informe anual ao Parlamento de Galicia, dará conta do número e tipos de queixa presentadas; daquelas que foron rexeitadas e as súas causas, así como das que foron obxecto de investigación e o seu resultado, con especificación das suxestións ou recomendacións admitidas pola administración pública galega.

Saúdoo atentamente.

María Dolores Fernández Galiño
Valedora do Pobo en funcións.