

Dictamen sobre la implantació de la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica

Comissió de Serveis Socials Bàsics (SSB) del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya.

Persones que han participat en l'elaboració del dictamen: Glòria Agudo Román, Antonia Albert Peñalver, Sònia Baceiredo Baz, Vanessa Briz Vicente, Caterina Cortés Sabaté, Mentxu de Castro López, Irene Gardeñes Ruz, Mercè Ginesta Rey, Josep Damià Godall Vives, Anna Graells Contreras, Meritxell Lecina Ródenas, Glòria Martín Lleixà, Rosario Pérez López, Raquel Solano Anca, Sandra Trullàs Francitorra.

17 de maig de 2016

1. Presentació

Després dels primers mesos d'implantació de la Llei 24/2015, i davant les dificultats que ha generat la seva aplicació pel que fa a les funcions assignades als serveis socials bàsics, des del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya hem volgut fer-ne una anàlisi.

Per aquest motiu el 12 d'abril de 2016 es va dur a terme una sessió de treball amb professionals de diferents serveis socials bàsics, tant de municipis de més de 20.000 habitants (que tenen la competència en el desenvolupament dels serveis socials bàsics), com d'ajuntaments petits, els serveis socials bàsics dels quals es duen a terme, en molts casos, des dels corresponents consells comarcals. També hem vetllat per la presència de professionals de tot el territori: Barcelona, Tarragona, Terres de l'Ebre, Lleida i Girona.

En aquesta sessió s'han compartit les experiències d'aplicació de la Llei, i s'han formulat diferents propostes per millorar-ne l'efectivitat i garantir el dret dels ciutadans de tot el territori català. Tot seguit s'exposen.

2. Antecedents

Abans de la Llei 24/2015, davant dels deutes de subministraments des dels SSB es valorava l'atorgament d'ajuts d'urgència per evitar-ne el tall. Aquests ajuts estan definits per la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, tot i que cada ens local els regula específicament, i en determina les consignacions pressupostàries corresponents.

Des d'alguns SSB també s'havien promogut fraccionaments de deutes d'algunes famílies ateses per part de les subministradores.

Els Ajuntaments que presten directament els serveis socials disposen de partida pressupostària per fer front a ajuts d'urgència per conceptes diversos (llum, aigua, lloguer, medicaments,...), tal i com estableix la Llei 13/2006. Cal dir que els conceptes inclosos, criteris de valoració i d'atorgament, import dels ajuts, així com el pressupost disponible, depenen de cada ens local, de manera que una mateixa situació rep una resposta diferent segons el municipi de residència. Els municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona compten amb fons econòmics específics per atorgar ajuts en concepte de subministraments. En alguns municipis aquests fons superen les necessitats detectades pels SSB. La disposició d'aquests recursos pot fer que s'atorguin ajuts a famílies que des del punt de vista dels tècnics no s'haurien de concedir.

En els municipis més petits, en què els SSB es presten a través dels Consells Comarcals, els ajuts d'urgència depenen de què els Ajuntaments disposin de pressupost. En alguns casos no es disposa de fons municipals per atorgar ajuts econòmics per pagar subministraments. Tot sovint han de recórrer a les entitats socials com Caritas, que hem de tenir en compte que no estan presents en tots els municipis, i que en els petits també acostumen a comptar amb pocs recursos econòmics. A més a més, el fet de gestionar-se exclusivament amb voluntaris, veïns del poble, i coneguts de les persones amb necessitats d'ajudes econòmiques, tot sovint suposa un inconvenient per aquestes, ja que no senten garantida la seva intimitat i temen ser jutjats.

En altres ajuntaments petits i/o de l'àmbit rural, només es fan ajuts de manera puntual, que s'aproven en Junta de Govern Local. Per les dimensions dels municipis, on tothom es coneix, aquesta forma d'atorgament no garanteix el dret a la intimitat de les persones ateses, a la vegada que es constata una interferència del criteri dels polítics en el criteri dels tècnics, creant malentesos i dificultats en la intervenció social en altres esferes de les famílies.

Cal fer notar que l'atorgament d'aquests ajuts en el context de l'administració local comporta seguir tot el procediment administratiu establert, amb desencaixos freqüents entre el ritme d'aquests procediments i la urgència de les necessitats a atendre.

3. Procediment per evitar el talls de subministraments establert per la Llei 24/2015

A partir de la Llei 24/2015 es pot optar a evitar els talls de subministraments sense que els Ajuntaments hagin d'assumir la despesa dels deutes.

En general a tots els ens locals es fa ús del procediment establert a la Llei 24/2015 per evitar els talls de subministraments, però es constata que amb certes variants, segons com s'hagi interpretat la Llei i segons els recursos humans disponibles per gestionar el tràmit.

En alguns municipis es combina l'aplicació del procediment de la Llei 24/2015 amb l'atorgament d'ajuts d'urgència, segons si es tracta, respectivament, de casos cronificats o de necessitats puntuals.

4. Protocol de comunicació als serveis socials per evitar els talls de subministraments

La Llei 24/2015 preveu el següent protocol:

S'ha d'establir, com a principi de precaució, un protocol obligat de comunicació als serveis socials i d'intervenció d'aquests serveis prèviament a la concessió dels ajuts necessaris per a evitar els talls de subministrament, en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades (Art 6.2).

Per tal que s'apliqui el principi de precaució establert per l'apartat 2, quan l'empresa subministradora hagi de fer un tall de subministrament ha de sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article (Art 6.4)

Els SSB han rebut diferents llistats de diferents companyies subministradores d'abonats deutors, que acostumen a ser força extensos. A més, hi apareixen tant particulars com empreses i comerços, noms d'abonats que no coincideixen amb els noms dels residents efectius en aquell habitatge, segones residències, abonats que no estan empadronats,...

La majoria de SSB només han contactat amb les persones que coneixen de les que apareixen al llistat. Això implica el risc de no informar dels drets establerts a la Llei 24/2015 a persones que se'n podrien beneficiar, però que fins al moment no han acudit als SSB. Per altra banda, quan la persona atesa pels serveis socials no és el titular del contracte de subministraments, és difícil detectar que el seu contracte apareix al llistat.

En ajuntaments més grans i amb més suport administratiu, s'ha enviat carta a totes les persones que apareixen als llistats, informant-los de la Llei 24/2015, i que es poden posar en contacte amb el departament pertinent per fer efectius els seus drets, si s'escau. Cal dir que la majoria de vegades no es rep cap resposta d'aquestes persones. Si no vénen s'envia un document a la companyia subministradora conforme no els coneixen. Si es presenten se'ls demana la documentació per comprovar que es trobin en situació de vulnerabilitat residencial, i si és així s'envia l'informe a la companyia i/o a l'interessat. En alguns dels ajuntaments grans aquest tràmit l'assumeix en exclusiva el personal administratiu, que n'informa també els tècnics de serveis socials.

La llei 24/2015 només diu que s'ha de fer l'informe de serveis socials quan les companyies els envien la informació dels deutors. No obstant, també s'està emetent l'informe en casos que no apareixen als llistats, o abans que els arribin, quan es detecta que alguna família atesa té alguna factura impagada.

5. Recursos organitzatius per aplicar la Llei 24/2015

En els municipis més grans, es compta amb el suport de les Oficines d'Atenció al Ciutadà o altres dispositius creats *ad hoc* (oficines de pobresa energètica) per gestionar el tràmit per evitar els talls de subministraments. Concretament, bona part del tràmit el gestiona personal administratiu, de manera que no s'interfereix en la càrrega de treball dels tècnics dels SSB, a la vegada que es pot garantir el compliment del termini de quinze dies establert a la Llei 24/2015. En paral·lel es pot adreçar la família als SSB, però aquest tràmit d'urgència ja s'ha canalitzat oportunament.

Els alguns municipis grans on es compta amb oficines d'habitatge i/o consum, aquestes, a part de gestionar les mesures establertes per la Llei 24/2015, assessoren sobre el consum energètic, les factures, etc., aspectes sobre els quals els professionals dels SSB no són experts.

La Diputació de Barcelona ha convocat plans d'ocupació per contractar personal per donar suport a la llei 24/2015. En la resta de demarcacions territorials no es compta amb aquesta mena de suport.

En municipis més petits, i especialment els que no són de la Demarcació de Barcelona, tota aquesta tramitació recau en els tècnics de serveis socials, principalment treballadors socials, que han de desatendre altres funcions que els són pròpies. Bona part de les entrevistes dels treballadors socials amb les persones endeutades es destinen a parlar de factures, deixant d'atendre altres necessitats i problemàtiques i d'oferir altres intervencions de caire promocional i educatiu. D'aquesta manera es desvirtuen els objectius i funcions dels SSB.

En algun municipi es valora positivament assumir tot el tràmit ja que permet que algunes famílies s'atansin als serveis socials per primera vegada, detectant també altres necessitats.

Cal fer notar que és molt important registrar cada pas que es fa, i que això implica molta dedicació.

6. Risc d'exclusió residencial

La llei 24/2015 defineix el risc d'exclusió residencial en els següents termes:

Als efectes d'aquesta llei, s'entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IRSC, cal un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial (Art. 5.10).

Es considera que el barem econòmic establert és molt alt, de manera que hi entra un ventall molt ampli de famílies, moltes de les quals fins ara han anat resolent els pagaments de subministraments sense ajudes dels SSB. Es considera que això pot suposar un desincentiu al pagament, i fins i tot al consum responsable. Per altra banda, es constata que moltes famílies amb greu precarietat econòmica fan esforços ingents per pagar els subministraments i evitar acumular deutes, i ni tan sols arriben als SSB. També es coneixen situacions de persones grans que fan un consum mínim de subministraments per poder assumir-ne el cost. Això pot comportar que passin fred, tanmateix aquesta Llei no els suposa cap avantatge, ja que no arriben a generar deutes.

Per altra banda, es considera que no hi ha prou criteris establerts respecte a com calcular la renda (en quin període, quins ingressos s'han de tenir en compte). Això pot comportar diferents valoracions segons els SSB.

7. Informe de serveis socials

Aquest informe té una vigència d'un any per totes les factures que estiguin impagades a partir de la data de l'informe.

Cal fer un informe per cada companyia subministradora. En el cas de factures d'una mateixa companyia que inclouen més d'un tipus de subministrament, cal fer un informe per cada subministrament.

Aquest informe s'ha d'emetre en uns terminis establerts per la Llei:

La sol·licitud d'un informe als serveis socials per a determinar si una unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial a què fa referència l'article 5.10 / 6.4 obliga l'Administració a emetre l'informe en un termini de quinze dies. Si transcorre aquest termini i no s'ha emès l'informe, s'entén que la unitat familiar es troba efectivament en situació de risc d'exclusió residencial (Art. 9.1 i 9.4).

En els municipis més petits, on els tràmits els han d'assumir els tècnics de serveis socials, sense suport administratiu, aquests terminis es fan difícils de complir.

La Llei 24/2015 preveu un informe de serveis socials, en què únicament es té en compte la situació econòmica de la família en relació a uns barems. Cal fer notar que no es tracta d'un informe social, instrument tècnic i específic dels diplomats i graduats en treball social, que recull, analitza i interpreta molts altres aspectes de la família, després d'haver-ne fet una exploració acurada i contrastada.

Per tant, pel contingut i la forma establerta es considera que l'informe de serveis socials establert per la Llei 24/2015 no requereix que l'hagi d'emetre un tècnic de serveis socials (treballador social o educador social).

8. Relació entre l'administració i les companyies subministradores

No totes les companyies subministradores responen de la mateixa manera. En general es constata que les companyies d'aigua són més col·laboradores i faciliten més els tràmits. Com més petites millor el tracte, amb algunes excepcions de companyies que no accepten els informes de serveis socials.

La Llei 24/2015 també preveu els acords de col·laboració entre les administracions i les companyies subministradores:

Les administracions públiques han d'establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat per a garantir que concedeixin ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims. (Art. 6.3)

L'empresa subministradora ha d'informar, en qualsevol avís o comunicació que faci referència a la manca de pagament del servei, dels drets relatius a la pobresa energètica establerts per aquesta llei, d'acord amb el que estableix l'article 17.6 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya (Art 6.5).

En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar. (Art. 5.10)

Es constata que aquesta col·laboració encara s'ha de completar. Així doncs, malgrat haver enviat l'informe de serveis socials, algunes companyies continuen enviant avisos de tall de subministraments si no paguen els deutes. Puntualment s'ha detectat algun tall de subministrament, que s'acostuma a resoldre ràpidament.

En algun municipi s'ha aprovat Decret d'Alcaldia prohibint els talls de subministrament d'aigua.

S'evidencia que els municipis més petits no tenen capacitat negociadora. En alguns casos les negociacions amb les companyies d'aigua es veuen afectades per pactes establerts en contractes que són molt antics.

També s'observa que una mateixa companyia pot fer acords diferents amb diferents ens locals.

Incertesa davant l'acumulació del deute

S'informa a les famílies beneficiades d'aquest procediment que no se sap què passarà en un futur amb el deute que es va acumulant. Aquesta incertesa genera certa inquietud entre les famílies afectades i entre els professionals dels SSB. A excepció dels SSB de l'AMB, en què es compta amb un fons important de diners que permet atorgar ajuts.

Les companyies subministradores també reclamen als SSB qui es farà càrrec del deute.

9. Altres situacions

Es detecten dificultats per aplicar la Llei 24/2015 en el cas de persones amb deutes que no són les titulars dels contractes de subministraments. Tot sovint es tracta de llogaters en què els propietaris dels habitatges no volen autoritzar un canvi de nom, ja que els obligaria a fer una inversió per posar al dia la instal·lació, o bé han tingut males experiències amb llogaters anteriors.

No queda clar què s'ha de fer respecte als subministraments en el cas de famílies que estan ocupant pisos. Segons indicacions rebudes des de la Generalitat de Catalunya, no poden acollir-se als beneficis en relació a la pobresa energètica.

10. Conclusions

Una part de les mesures per assegurar que no es tallin els subministraments bàsics a les famílies en situació de risc d'exclusió residencial establertes per la Llei 24/2015, s'han de fer efectives des dels ens locals, i es compta amb la intervenció dels serveis socials bàsics (SSB). En aquest sentit constatem que el desenvolupament del procediment previst varia en funció bàsicament de les dimensions dels serveis socials, i de la seva capacitat organitzativa. Així doncs, podem diferenciar tres grans grups: els SSB dels municipis de l'AMB, els SSB de municipis de més de vint mil habitants (excepte els de l'AMB) i els SSB dels municipis de menys de vint mil habitants, que solen dependre de les Àrees Bàsiques de Serveis Socials comarcals.

Per aquest motiu concloem que aquesta Llei no s'aplica de la mateixa manera en tot el territori, produint desigualtats en l'efectivitat dels drets que reconeix.

Les dificultats per absorbir el volum dels tràmits que implica aquesta Llei ha comportat que majoritàriament s'apliqués tan sols a les persones conegudes pels SSB, deixant d'informar a altres persones que potser complien els requisits per acollir-s'hi.

La Llei ha permès desangoixar algunes famílies ja que s'ha evitat el tall dels subministraments, però a la vegada genera inquietuds importants en desconèixer què passarà amb el deute acumulat.

Es considera que l'abordatge de la pobresa energètica no és una matèria que sigui pròpia dels serveis socials. D'una banda, les mesures de divulgació del consum responsable i l'estalvi energètic són pròpies de les àrees de consum i/o medi ambient. De l'altra, entenem que l'acreditació de la situació econòmica de les famílies no ha de ser una tasca pròpia dels serveis socials, ja que es tracta d'una comprovació estrictament administrativa que caldria canalitzar per altres vies més àgils. Assignar aquests tipus d'encàrrec als SSB contribueix a donar-los un caràcter assistencialista i paternalista, que no té en compte els processos de canvi de les persones, ni les seves potencialitats, ni promou la seva autonomia.

Es valora que els barems econòmics establerts per considerar que una família es troba en situació de risc d'exclusió residencial pot comportar desincentius al pagament i al consum responsable d'energia.

11. Propostes

1. Establir algun tipus de bonificació o tarifa social per a famílies en risc d'exclusió residencial per tal que la facturació dels seus subministraments sigui bonificada, tot revisant la càrrega impositiva. Aquesta mesura tindria un caràcter preventiu, evitaria el risc d'impagament, i, per tant, de tall de subministraments. No seria un desincentiu al pagament ni al consum responsable. Implicaria un sistema de gestió més simple i àgil. Permetria protegir a col·lectius que no es beneficien de la Llei 24/2015 perquè fan un estalvi draconianà per evitar l'endeutament.
2. Establir un sistema alternatiu de valoració del risc d'exclusió residencial, i, en general, de valoració de la situació econòmica de les famílies per accedir a diverses prestacions o recursos, al marge dels SSB. Una alternativa podria ser establir alguna mena de certificat de durada definida, que emetessin les Oficines d'Afers Socials i Famílies, de manera semblant als certificats de família nombrosa o monoparental. També es podria assignar aquesta funció a l'Agència Tributària o futura Agència de Protecció Social de Catalunya.
3. Assegurar que els dispositius als que s'assignin les funcions de comprovació de requisits per beneficiar-se de les mesures de la Llei 24/2015 comptin amb els recursos humans suficients per assumir-les. Es considera que el personal indicat per fer la valoració de risc d'exclusió residencial no ha de ser especialista en l'àmbit social (treballadors socials o educadors socials), sinó en l'àmbit econòmic – administratiu.
4. Crear una Renda Garantida de Ciutadania (RGC) que permeti a les famílies assumir les seves despeses bàsiques amb més dignitat, sense haver de sotmetre's a continuats procediments de comprovació de la seva situació econòmica per accedir a ajuts diversos per cobrir diferents necessitats. Aquests procediments, més que assegurar que no s'atorguin ajuts a famílies que no els pertocuen, dissuadeixen famílies que se'n podrien beneficiar.
5. Mentre no es creï una RGC, és imprescindible agilitzar els tràmits per accedir a la Renda Mínima d'Inserció (RMI), a la vegada que revisar els actuals requisits econòmics, considerats massa restrictius. Durant la tramitació de la RMI és quan s'acumulen més deutes de subministraments (i altres).
6. Establir les comissions de seguiment del compliment de la Llei, liderades per la Generalitat de Catalunya, de manera que s'assegurin els pactes adients per tot el territori.