

**INFORME NECESIDAD Y OPORTUNIDAD
PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL POR EL QUE SE REGULA Y
APRUEBA EL MAPA DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNITAT
VALENCIANA**

La Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, establece y regula, en su Título I, el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales (en adelante SPVSS), dotándolo de una estructura funcional, territorial y competencial cohesionadas.

En esta configuración del SPVSS es novedosa, respecto a las normativas anteriores que regulaban los servicios sociales en la Comunitat Valenciana, la **estructuración territorial**. Las dos leyes de servicios sociales precedentes establecían un sistema estructurado en niveles de atención (denominados servicios sociales generales y servicios sociales especializados) y en un reparto de competencias (entre la administración autonómica y las administraciones locales), una estructuración que al no tener en cuenta el factor del territorio a la hora de su organización funcional, finalmente desembocó en un sistema que ha crecido con evidentes desigualdades entre territorios y poblaciones, respecto al grado y nivel de desarrollo de las prestaciones, vulnerando así el derecho a un acceso al sistema de servicios en condiciones de igualdad de toda la población.

La Ley 3/2019 de Servicios Sociales Inclusivos trata de incidir de manera decisiva en aquellas deficiencias de los anteriores marcos normativos que convirtieron a los servicios sociales en un sistema incoherente en cuanto a sus prestaciones y muy fragmentado y desorganizado en cuanto a su implantación, por una carencia manifiesta de criterios y metodología de planificación. De esta forma, la Ley 3/2019 promueve un sistema que se configura como un servicio público esencial, que establece un catálogo de prestaciones básicas y que reconoce el derecho subjetivo a estas prestaciones. Asimismo, y con objeto de corregir la falta de una organización coherente del sistema y de la carencia de la planificación en cuanto a su despliegue y desarrollo, introduce como tercer eje de coordenadas del sistema, junto a los niveles de atención (en este caso denominados de



atención primaria y de atención secundaria) y de reparto de competencias, la organización territorial del sistema.

Por primera vez en el ámbito de los servicios sociales de la CV se habla de una estructura territorial del sistema y se establecen tres tipos de demarcaciones, cada una de ellas con unas características propias en cuanto a umbrales de población y en cuanto a las funciones y prestaciones que han de desarrollar: las zonas básicas, las áreas y los departamentos de servicios sociales. Y se establece una correlación pragmática entre niveles de atención y demarcaciones territoriales. Así, de manera muy resumida, se establece que las zonas básicas son las demarcaciones territoriales en las que se desplegarán y desarrollarán las actuaciones propias de la atención primaria básica; que las áreas de servicios sociales son las demarcaciones territoriales en las que se desplegarán y desarrollarán las actuaciones propias de la atención primaria específica, y que los departamentos son las demarcaciones territoriales en las que se organizan las actuaciones propias de la atención secundaria. Del mismo modo se establece un reparto de competencias entre las administraciones públicas respecto a los servicios que se proveen en cada nivel de atención. En este sentido la organización territorial prevista en la Ley de Servicios Sociales Inclusivos adquiere una importancia relevante por cuanto se erige en un eje esencial para la planificación y ordenación del sistema.

La correcta implantación de la Ley 3/2019 requiere de manera ineludible una serie amplia de normativas que permitan desarrollar sus contenidos concretos. Entre estos desarrollos normativos que la propia Ley fija, se hace **imprescindible y prioritario** establecer la organización territorial del SPVSS a través de un **Mapa** de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana que delimite y desarrolle las demarcaciones territoriales que establece la Ley, de acuerdo a las características de estas y de la realidad de la geografía y la demografía de la CV (artículo 21.2 de la Ley)

Así, pues, tal como se indica en el preámbulo del borrador de decreto, “la nueva estructura funcional y territorial de los servicios sociales y más en concreto del SPVSS, surgida con la entrada en vigor de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, obliga, entre otras cosas, a realizar una tarea de delimitación de las demarcaciones territoriales de zonas básicas, áreas y departamentos de servicios sociales, en la realidad del territorio de la Comunitat Valenciana. Una tarea que emana expresamente de esta Ley en sus artículos 21.2 y 26. Esto



es, para la puesta en marcha y la implantación efectiva de la Ley de Servicios Sociales Inclusivos se hace requisito imprescindible el elaborar un Mapa de servicios sociales”

El Mapa de Servicios Sociales se constituye en un elemento clave y básico para la configuración del SPVSS y con él, se pretende, fundamentalmente, garantizar una distribución equitativa de los recursos y prestaciones en todo el territorio de la CV y asegurar, de esta manera, el principio de igualdad y de proximidad de provisión y acceso a las prestaciones de toda la población. Esta importancia decisiva la pone de relieve la propia Ley 3/2019, que en su artículo 26 establece que el Mapa será el marco de referencia para la planificación del sistema y deberá ser elaborado por la conselleria competente en materia de servicios sociales.

Por otro lado, el Mapa, al ser un instrumento de planificación que ha de determinarse y acordarse sobre una realidad viva como es el territorio, tiene un carácter temporal tal como reconoce la propia Ley 3/2019, que en su artículo 26.5 indica que el Mapa se actualizará periódicamente, como máximo cuatrienalmente, para ajustarse a la evolución de la realidad social.

Por ello, el Mapa de Servicios Sociales, como un instrumento de planificación y ordenación nuevo en el ámbito de los servicios sociales, tiene un carácter temporal y precisa no solamente de una primera delimitación territorial, donde se concreten las demarcaciones que establece la Ley en la realidad geográfica y socio-demográfica de la CV, sino que también requiere de una regulación en cuanto a los criterios, requisitos y forma de elaborarse y de actualizarse en el tiempo.

El presente decreto pretende, pues, regular los procedimientos para la elaboración, modificación y actualización del Mapa de servicios sociales y pretende, al mismo tiempo, fijar el primer Mapa o la primera delimitación en el territorio de las demarcaciones previstas en la Ley 3/2019, una tarea que en el decreto se la denomina “zonificación”.

Esta tarea de zonificación, abordada en este decreto, es una primera aproximación a la realidad del territorio de la CV que se caracteriza por ser una realidad viva, muy heterogénea en cuanto a la distribución de la población, con importantes diferencias entre comarcas escasamente pobladas y con una amplia dispersión en el territorio de pequeños

municipios y otras con un alto índice de densidad demográfica y con una importante concentración de población en unos pocos municipios muy próximos entre sí, y en la que convergen factores tan dispares como son las características orográficas del territorio, las redes de comunicación establecidas, las relaciones históricas y funcionales entre los municipios, las complejas características socio-demográficas de la población en cuanto a indicadores de vulnerabilidad social, etc. Esta realidad viva del territorio y el hecho de que las demarcaciones territoriales en las que se organiza el SPVSS (zonas básicas, áreas y departamentos) lleva, ineludiblemente, a generar espacios de intervención en servicios sociales compartidos entre municipios diferentes. Y hace del todo necesario que la normativa que establece el Mapa regule también los criterios y procedimientos utilizados para establecer estos espacios de intervención compartidos.

Por otro lado, el decreto complementa la tarea de la zonificación (esto es, el delimitar de manera concreta en el territorio las demarcaciones territoriales previstas en la Ley 3/2019) con una tarea convergente como es la necesidad de establecer y situar la existencia de todos y cada una de las prestaciones de servicios sociales dentro de la estructura funcional y territorial del SPVSS, aportando los datos que caracterizan estas prestaciones y de las poblaciones en las que se enmarcan. Una tarea que en el decreto se denomina “mapificación” y que se convierte en una herramienta que permite el análisis de la cobertura de necesidades de cada zona básica, área y departamento de servicios sociales.

De manera resumida este decreto considera el Mapa de servicios sociales en su doble vertiente de zonificación (esto es, determinar en la geografía concreta de la CV las demarcaciones territoriales previstas en la Ley 3/2019) y de mapificación (esto es, determinar en la estructura funcional y territorial del SPVSS todas y cada una de las prestaciones de servicios sociales)

El decreto pretende, pues, desarrollar la Ley de Servicios Sociales Inclusivos en una de sus partes estructurales y por ello prioritarias: a) regulando el procedimiento y los criterios que han de servir para confeccionar, modificar y actualizar el Mapa de servicios sociales; b) estableciendo el primer Mapa de servicios sociales de la CV; y c) regulando una herramienta de conocimiento y análisis como es el proceso técnico de organización, localización y conocimiento en el que se sitúa la existencia de todos y cada una de las prestaciones de servicios sociales dentro de la estructura funcional y territorial del SPVSS.

Para la elaboración de la zonificación, tal como se explica en el preámbulo y se explicita luego en el articulado del decreto, se han tenido en cuenta unos principios cuyo orden de importancia es indistinto: a) tener en cuenta la actual configuración de los servicios sociales en cuanto a su organización y financiación con el fin de que el periodo de transición hacia la nueva configuración del SPVSS no genere especiales disfunciones; b) partir de la actual organización administrativa de los municipios dentro de las demarcaciones territoriales histórica y culturalmente consolidadas en las comarcas (requisito previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2019); y c) el respeto por la actual organización supramunicipal de entidades locales para la gestión de los servicios sociales en su forma de mancomunidades. Con estos principios se pretende fundamentalmente el armonizar y conciliar la responsabilidad y competencia de la conselleria responsable en materia de servicios sociales para determinar el Mapa con la autonomía de la administración local en la configuración de un sistema en la que tienen competencias propias.

Para la elaboración de la zonificación se han realizado numerosas consultas a profesionales de servicios sociales con conocimiento directo del territorio y de las prestaciones, consultas que se han realizado por diversos canales formales e informales y se han seguido las instrucciones contenidas en la Ley 3/2019 para la confección del Mapa.

Este decreto forma parte del conjunto de normativa de desarrollo de la Ley 3/2019 y ha de ir en consonancia con todo ese conjunto, de manera especial con la normativa que regule la coordinación interadministrativa y la colaboración financiera en materia de servicios sociales, la tipología y características de los servicios y centros de servicios sociales y su organización territorial, la cartera de prestaciones del SPVSS, etc. Sin un desarrollo coherente en los contenidos y en el tiempo de esta normativa de desarrollo de la Ley 3/2019, esta no se podrá implantar en todas sus virtualidades y el hecho de que esta Ley esté vigente pero en un escenario estructural conforme a la normativa anterior, puede provocar una irreparable disfuncionalidad de todo el sistema de servicios sociales.

Por último, la correcta implantación de la Ley 3/2019 será posible dentro de las coordenadas de la planificación y por ello, la propia Ley concede una importancia radical a la elaboración y puesta en marcha de un Plan Estratégico de servicios sociales en la CV. El artículo 42.2 de la Ley indica que la planificación del SPVSS se elaborará tomando



como referencia la organización territorial fijada en el capítulo IV del título I, esto es, para que puedan darse los pasos hacia una verdadera planificación del sistema se requiere como paso precedente imprescindible disponer del Mapa de servicios sociales. Sin este Mapa no se podrá abordar la planificación estratégica del SPVSS.

La necesidad y urgencia de esta norma que regula y establece el Mapa de servicios sociales queda puesta de relieve en la propia Ley 3/2019 que establece en su calendario de desarrollo previsto en la disposición final primera, que el Mapa de servicios sociales de la CV se aprobará en un plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la Ley. Asimismo, la misma disposición final establece que el Plan Estratégico de servicios sociales se aprobará en un plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la Ley. Estos plazos están apuntando a la importancia de estos dos instrumentos (Mapa y Plan Estratégico) siendo el Mapa requisito necesariamente anterior al Plan Estratégico.

En València,

**DIRECTOR GENERAL DE L'INSTITUT VALENCIÀ DE FORMACIÓ,
INVESTIGACIÓ I QUALITAT EN SERVEIS SOCIALS**