

Dictamen núm. 18/2008, relatiu a l' 'Avantprojecte de llei de serveis socials de les Illes Balears

Dictamen núm. 18/2008, relatiu a l' 'Avantprojecte de Llei de serveis socials de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra *a*, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i, l'article 4, lletra *a*, incís primer del seu Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 3 d'octubre de 2008 es registra en el Consell Econòmic i Social (d'ara endavant, CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Afers Socials relativa a l'Avantprojecte de Llei de serveis socials de les Illes Balears.

Segon. El mateix dia, el president anuncia l'entrada de la sol·licitud als conseller del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients. Respon a la tramesa "La Caixa".

Tercer. L'expedient tramés al CES consta, a banda de l'avantprojecte i la sol·licitud de dictamen, de la següent documentació:

- Informe del director general de Planificació i Formació de Serveis Socials (8 de maig de 2008).
- Resolució de la consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració, de 7 de maig de 2008, per la qual s'inicia el procediment.
- Memòria econòmica del director general de Planificació i Formació de Serveis Socials (30 de maig de 2008).
- Primer esborrany de l'avantprojecte.
- Justificants de la tramesa de l'avantprojecte a lse secretaries generals de les conselleries del Govern (10 de juny de 2008).
- Justificants de la tramesa de l'avantprojecte a les organitzacions i grups representatius d'interessos econòmics i socials (14 de juny de 2008).
- Resolució de la consellera per la qual se sotmet l'Avantprojecte a la participació ciutadana (4 de juliol de 2008).
- Documents d'al·legacions presentades per les conselleries següents a l'Avantprojecte: Presidència, Economia, Hisenda i Innovació, Habitatge i Obres Públiques, Agricultura i Pesca, Esports i Joventut.
- Documents d'al·legacions presentades per entitats, persones i/o organitzacions i grups representatius d'interessos econòmics i socials
- Informe del Servei Jurídic relatiu als suggeriments a l'Avantprojecte presentats per la Mancomunitat del Pla de Mallorca i EAPN-Illes Balears, carca per a la inclusió social (8 d'agost de 2008)
- Informe jurídic de la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració (24 de setembre de 2008).
- Esborrany definitiu de la proposta d'Avantprojecte.

Quart. En la sessió de 16 de setembre de 2008, la Comissió Permanent designa la Comissió de Treball d'Àrea Social perquè elabori la corresponent proposta

de dictamen, atès que, tot i que en el moment de la designació el dictamen no ha estat sol·licitat formalment, la Secretaria General informa als membres que la sol·licitud esmentada és imminent.

Cinquè. La Comissió de Treball d'Àrea Social es reuneix el dia 8 d'octubre de 2008 i aprova la proposta de dictamen, la qual eleva a la Comissió Permanent que, finalment, l'aprova en la sessió de 14 d'octubre, d'acord amb la delegació feta pel Ple el 24 de setembre.

II. Contingut de l'Avantprojecte de llei

L'avantprojecte de llei de serveis socials conté una exposició de motius -tot i que consta amb la denominació de "preàmbul"-, 139 articles estructurats en nou títols, dues disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i devuit disposicions finals.

Pel que fa a l'exposició de motius, exposa l'objecte i raó de ser de la norma, les competències en virtut de les quals s'elabora i resumeix el seu contingut. Es fa una referència especial a la realitat social de les Illes Balears, molt diferent de la de l'any 1987, en què es va aprovar la llei actualment vigent, i també a la diferència del model de prestació de serveis, que ha evolucionat, igualment, des de la dècada dels 80.

El Títol I, regula les disposicions generals i s'agrupa en dos capítols: el primer (articles 1 a 6) està dedicat a l'objecte de la llei i els principis i definició del sistema de serveis socials. L'objecte que estableix la llei és, en aquest sentit,

“regular i ordenar el sistema de serveis socials de les Illes Balears, per tal de promoure-hi i garantir-hi l'accés universal, i contribuir al benestar i a la cohesió social”. El sistema de serveis socials s'entén, d'acord amb l'article 2.1, com el conjunt de recursos, equipaments, programes i prestacions de titularitat pública i privada destinats als objectius que defineix la pròpia norma, en una exhaustiva llista, prevista en l'article 3, on s'inclou la millora de la qualitat de vida, la cohesió social, la promoció de l'autonomia personal, la prevenció de situacions de vulnerabilitat, la detecció de necessitats, el respecte a la diversitat o l'atenció de situacions de manca de recursos bàsics. Igualment, s'estableix, en l'article 4, una llista de 17 principis rectors del sistema públic de serveis socials: responsabilitat pública, universalitat-igualtat, equitat territorial, descentralització-desconcentració, planificació, coordinació, prevenció, globalitat normalització-integració, avaluació de processos i resultats, solidaritat, participació cívica, participació ciutadana, qualitat, intervenció comunitària, atenció personalitzada, foment de l'autonomia personal i respecte pels drets de la persona. Les persones destinatàries del sistema són, d'acord amb l'article 5, “tota la població”, on s'inclouen els estrangers residents, els exiliats, refugiats i apàtrides, sense perjudici dels requisits addicionals per a l'accés a determinades prestacions. L'article contempla, igualment, la possibilitat que les persones que es trobin en una situació de necessitat personal bàsica, independentment de la seva condició de residents, puguin accedir a les prestacions del sistema. D'altra banda, l'article 6 determina un seguit de situacions considerades d'atenció prioritària: discapacitats, dificultats d'integració a causa de malalties cròniques o condicions laborals precàries, desocupació, pobresa o addicions, les necessitats derivades de manca d'habitatge o desestructuració familiar, la vulnerabilitat dels adolescents i dels qui corren perill d'exclusió o aïllament social, les emergències per catàstrofe, la violència masclista o els diversos tipus

de discriminació. El capítol segon d'aquest títol (articles 7 a 9) regula els drets i deures dels destinataris i els usuaris dels serveis, amb una referència específica, en l'article 9, als drets específics de les persones usuàries dels serveis residencials.

El Títol II està dedicat al “sistema públic de serveis socials” i està conformat per quatre capítols: el capítol primer (article 10) defineix el sistema públic de serveis socials, com aquell “integrat pel conjunt de recursos, prestacions, activitats, programes, projectes i equipaments destinats al benestar social de la població, de titularitat del Govern de les Illes Balears, dels consells insulars, i de les entitats locals, i també els que l'administració concerta amb les entitats d'iniciativa social o privada”. El capítol segon (articles 11 a 19) estableix l'estructura dels serveis, tot distingint entre serveis comunitaris bàsics i específics i els serveis socials especialitzats. El capítol tercer (articles 20 a 28) està dedicat als elements del sistema públic de serveis socials: prestacions tècniques, econòmiques, tecnològiques, cartera de serveis socials, prestacions bàsiques garantides. Igualment, es preveu el procediment d'elaboració i aprovació de la cartera bàsica de serveis socials i es preveu l'establiment, per part dels consells insulars i dels ens locals, de carteres de serveis en cada àmbit territorial. I es preveuen un seguit de criteris d'intervenció, com són la circumscripció a projectes o programes “per aconseguir millor l'atenció social i la inserció”, la garantia de la globalitat i integritat de les intervencions, l'aplicació adequada de recursos, la valoració, per part de les administracions competents, de les situacions de necessitat, i el dret de la persona usuària a escollir el centre d'atenció, “d'acord amb la naturalesa del servei, la disponibilitat de places i la valoració del professional de referència assignat”. I, finalment, el capítol quart (articles 29 a 33) es dedica a la planificació i distingeix la planificació general, que correspon a la comunitat autònoma, “en

col·laboració amb els consells insulars en el marc de la Conferència Sectorial de Serveis Socials, i la planificació d'àmbit insular i local, que correspon, respectivament als consells insulars i a les corresponents entitats locals. D'altra banda, estableix, com a criteris per a la planificació, la necessitat que els plans incloguin una avaluació d'impacte de gènere i una memòria econòmica que garanteixi l'aplicació i que els procediments per elaborar els plans garanteixin la participació de les administracions competents per executar-los. Igualment, s'estableix la definició, contingut i avaluació dels instruments de planificació, és a dir, del pla estratègic de serveis socials de les Illes Balears i dels plans sectorials.

El Títol III regula el règim competencial i organitzatiu i s'estructura en tres capítols: el capítol primer (articles 34 a 38) estableix les competències de les diverses administracions públiques en cada nivell territorial -autonòmic, insular i municipal-. El capítol segon (articles 39 a 42) tracta l'organització territorial i preveu, en aquest sentit, els principis de l'organització territorial – descentralització, desconcentració, proximitat, eficàcia, eficiència, equilibri territorial, accessibilitat, coordinació i treball en xarxa- l'estructuració en zones bàsiques, àrees i illes, les unitats de treball social i l'àmbit territorial de prestació dels serveis especialitzats. El capítol tercer (articles 43 a 49) regula la coordinació i col·laboració interadministrativa. S'estructura en una disposició general, que preveu el deure de coordinació entre administracions, i dues seccions: la secció primera està dedicada als òrgans de coordinació –Consell de Coordinació de Benestar Social, Comitè d'Avaluació de Necessitats, Comitè d'Ètica i Conferència Sectorial- i la segona a la col·laboració interadministrativa, incloent el sistema informatiu de serveis socials.

El Títol IV (articles 50 a 60) regula la participació en els serveis socials i els òrgans de participació, amb l'establiment dels principis generals de la participació, els canals de participació –en caràcter general, les entitats associatives en els òrgans de participació- i la previsió dels òrgans de participació ciutadana i associativa: el Consell de Serveis Socials de les Illes Balears, del qual se'n regulen les funcions, organització, estructura i funcionament, i els consells de serveis socials insulars i els consells de serveis socials locals. En aquest títol també es fa referència als processos de participació dels usuaris dels i a l'activitat de voluntariat social, regulada de manera específica en la Llei 3/1998, de 18 de maig.

El Títol V (articles 61 a 65) està dedicat als professionals dels serveis socials, amb una disposició general que preveu que el sistema públic de serveis socials “ha de tenir en personal suficient amb la formació, la titulació, els coneixements, les capacitats, les aptituds i l'estabilitat laboral i el reconeixement social i laboral per garantir l'eficiència, l'eficàcia, i la qualitat en la prestació dels serveis socials” i un seguit de disposicions concretes aspectes de l'activitat dels professionals, com la necessitat que es garanteixi la disponibilitat i l'adscripció dels personal professional, estable, acreditat laboralment i necessari per a una atenció social de qualitat; les mesures de suport i protecció als professionals; la figura del professional de referència; i l'obligació de complir els deures relatius a la deontologia professional.

El Títol VI (articles 66 a 74) regula el finançament del sistema públic de serveis socials i preveu, amb aquest objecte, les fonts de finançament (que són públiques i privades), els principis de finançament. Igualment, conté previsions específiques sobre el finançament de les prestacions, de les infraestructures, dels serveis comunitaris bàsics, dels centres de serveis socials comunitaris

específics i dels serveis socials especialitzats. I regula les obligacions de l'administració -universalitat, tendència a la gratuïtat, garantia d'un nivell de finançament proporcional a la demanda de serveis i necessitats- i la participació dels usuaris en el finançament, a través del que és conegut com a "copagament" de la prestació.

El Títol VII, dedicat a la iniciativa privada, s'agrupa en tres capítols. El capítol primer (articles 75 a 77) conté les disposicions generals, amb la previsió dels principis generals o definició del que s'ha de considerar iniciativa privada, les seves formes (d'iniciativa social i mercantil) i els seus drets i deures. El capítol segon (articles 78 a 84) preveu el règim d'autorització administrativa i la creació del Registre Unificat de Serveis Socials. Finalment, el capítol tercer (articles 85 a 91) regula l'acreditació administrativa, és a dir, aquella que garanteix que les entitats d'iniciativa privada de serveis socials compleixen amb les condicions necessàries per poder formar part de la xarxa pública de serveis socials.

El Títol VIII tracta la qualitat, la formació i la recerca en l'àmbit dels serveis socials. Aquest títol s'estructura en dos capítols que regulen, respectivament, la qualitat (articles 92 a 95: àmbit d'aplicació, establiment de criteris de qualitat, pla de qualitat,) i la formació i recerca (articles 96 a 99: formació de professionals, planificació d'activitats formatives, recerca i innovació tecnològica, col·laboració en la recerca).

El Títol IX, dedicat a la inspecció i el règim sancionador, s'agrupa en tres capítols. El capítol primer (articles 100 a 107) estableix les disposicions generals relatives a la inspecció i control: actuacions sotmeses a inspecció, funcions bàsiques de la inspecció, planificació i procediment d'inspecció,

personal, actes i requeriments. El capítol segon (articles 108 a 123) regula el procediment administratiu sancionador i el capítol tercer (articles 124 a 139), titulat “infraccions administratives”, estableix, en cinc seccions, les infraccions i subjectes responsables, la tipologia d’infraccions de les entitats, les sancions administratives per a les entitats, la tipologia d’infraccions dels usuaris i les corresponents sancions i l’execució de les sancions.

La disposició addicional primera, disposa que els centres i serveis de titularitat pública han de complir els requisits establerts d’acord amb la seva tipologia, han d’estar inscrits en el Registre Unificat de Serveis Socials, han d’acreditar-se i s’han de sotmetre a les actuacions de la inspecció tant en cas d’explotació directa com concertada mitjançant qualsevol fórmula de les que s’estableixin legalment.

La disposició addicional segona preveu que el Consell Insular de Formentera, amb l’acord previ del seu òrgan de govern, i per raons d’eficàcia, pot unificar les funcions de planificació, participació, coordinació i consulta en un únic òrgan, del qual ha de regular la composició, el nombre de membres, l’organització i el funcionament.

La disposició transitòria primera manté l’aplicació, mentre no es dictin els reglaments de desplegament de la llei, dels decrets 66/1999, de 4 de juny, pel qual s’aprova el Reglament regulador del Sistema Balear de Serveis Socials, i el decret 123/2001, de 19 d’octubre, de definició i regulació de les condicions mínimes d’obertura i funcionament dels centres i serveis de persones majors, modificat pel Decret 10/2007, de 16 de febrer.

La disposició transitòria segona preveu que els expedients en tràmit en el moment d'entrada en vigor de la Llei, continuen la seva tramitació d'acord amb la normativa vigent en el moment d'iniciar-se i que en el cas dels expedients sancionadors, es tindrà en compte la normativa més beneficiosa per a l'infractor.

La disposició transitòria tercera estableix la pervivència del Registre Central de Serveis Socials, fins que no es creï el Registre Unificat, se'n aprovi el desplegament reglamentari i es posi en funcionament.

La disposició derogatòria disposa la derogació general de totes les normes de rang igual o inferior que s'oposin al que estableix la Llei i la derogació específica de la Llei 9/1987, d'acció social, la Llei 4/1999, de 31 de març, reguladora de la funció inspectora i sancionadora en matèria de serveis socials, el Decret 66/1999, de 4 de juny, pel qual s'aprova el Reglament regulador del Sistema Balear de Serveis Socials, el Decret 48/1997, de 7 de febrer, de creació del Consell Social de Persones Majors, el Decret 123/2001, de 19 d'octubre, de definició i regulació de les condicions mínimes d'obertura i funcionament dels centres i serveis de persones majors, modificat pel Decret 10/2007, de 16 de febrer.

La disposició final primera estableix l'obligació que el Govern aprovi el reglament de principis generals i coordinació dels serveis socials comunitaris bàsics: titulacions i ràtios, i de la figura del professional de referència la seva relació amb els usuaris, en el termini màxim de dotze mesos des de l'entrada en vigor de la Llei.

La disposició final segona estableix l'obligació que els consells insulars aprovin les normes reglamentàries de l'estructura directiva i de suport tècnic i administratiu, dels requeriments tècnics i humans dels serveis socials comunitaris bàsic i específics. Com en el cas anterior, titulacions i ràtios, i la figura del professional de referència, en el termini de devuit mesos des de l'entrada en vigor de la llei.

La disposició final tercera preveu l'aprovació, per part del Govern, en el termini de devuit mesos des de l'entrada en vigor de la llei, de la cartera bàsica de serveis socials de l'Administració autonòmica.

La disposició final quarta estableix l'obligació en el termini de dos anys des de l'entrada en vigor de la llei, de la cartera bàsica de serveis socials dels consells insulars, a excepció del Consell Insular de Formentera, que disposa de quatre anys.

La disposició final cinquena preveu l'aplicació del Pla estratègic de serveis socials en el termini de devuit mesos des de l'entrada en vigor de la llei, que ha d'incloure el Pla de qualitat i que ha de ser aprovat pel Consell de Govern i tramés al Parlament perquè "s'hi pronunciï".

La disposició final sisena estableix el termini de 8 mesos per a la constitució del Consell de Coordinació de Benestar Social, del Comitè d'Avaluació de Necessitats de Serveis Socials i del Comitè d'Ètica.

La disposició final setena preveu la constitució de la Conferència Sectorial en el termini d'un mes des de l'entrada en vigor de la llei.

La disposició final vuitena disposa el termini de vint-i-quatre mesos, des de l'aprovació de la llei per a la creació del Sistema Informatiu de Serveis Socials.

La disposició final novena estableix l'obligació que el Govern aprovi per decret el desplegament reglamentari del Consell de Serveis Socials en el termini de dos anys des que s'aprovi la llei i mentre, exerceixen les funcions de participació i consulta els òrgans de participació i consulta creats per la llei 9/1987.

La disposició final desena preveu l'aprovació en el termini màxim de deu mesos els reglaments de principis generals, per tal de desplegar els requisits i procediment per a l'autorització dels centres i serveis socials en l'àmbit de la comunitat autònoma.

La disposició final onzena preveu el termini màxim de dotze mesos perquè el Govern i els consells insulars aprovin les normes reglamentàries per fixar els requisits i el procediment per a l'autorització dels centres i serveis de serveis socials en el seu àmbit respectiu.

La disposició final dotzena estableix l'obligació que el Govern aprovi, en el termini de vint-i quatre mesos, del reglament de principis generals i coordinació, i el reglament propi del Registre Unificat de Serveis Socials i que desplegui els requisits i procediment d'inscripció de les entitats, centres i serveis de serveis socials en l'àmbit suprainsular.

La disposició final tretzena disposa que els consells insulars han d'aprovar, en el termini màxim de trenta mesos, les normes reglamentàries del Registre Unificat.

La disposició final catorzena estableix que les administracions competents per al desplegament reglamentari dels requisits, procediment d'inscripció i del registre d'entitats, centres i serveis, han de tenir en compte les normes referides a les autoritzacions específiques regulades en l'article 83 i s'hi ha d'incloure.

La disposició final quinzena preveu l'obligació que el Govern aprovi el reglament de principis generals i el reglament propi i desplegui els requisits i el procediment per a l'acreditació de les entitats d'iniciativa privada d'àmbit suprainsular, en un termini màxim de vint-i quatre mesos.

La disposició final setzena regula l'obligació dels consells insulars d'aprovar les normes reglamentàries per fixar els requisits i el procediment per a l'acreditació de les entitats d'iniciativa privada d'àmbit insular, en el termini màxim de trenta mesos.

La disposició final dissetena faculta el Govern per dictar les disposicions reglamentàries que siguin necessàries per desplegar i aplicar aquesta llei, dins el marc competencial que estableix l'Estatut d'autonomia.

I, finalment, la disposició final divuitena estableix l'entrada en vigor de la llei als dos mesos de la seva publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

III. Observacions generals

PRIMERA. Aquest CES considera que la regulació sobre el sistema de serveis socials de les Illes Balears és cabdal per a la població i, en aquest sentit, valora molt positivament la iniciativa, atès que la llei vigent sobre la matèria data de

1987. Passats més de 20 anys, l'estructura demogràfica de Balears, les necessitats socials de la població i el concepte de la gestió pública han variat i evolucionat notòriament.

SEGONA. Com estableix la Memòria socioeconòmica i laboral del CES d'Espanya 2007, la situació social, en termes de benestar i qualitat de vida, manté una estreta relació amb les variables econòmiques i de mercat de treball. En aquest sentit, les polítiques econòmiques, d'ocupació i socials cada vegada estan més interrelacionades i cal que es donin suport mutu. I a les Illes Balears, com a territori que forma part d'un país desenvolupat, cal que s'afrontin els reptes que planteja el creixement i la diversitat de la població lligats a fenòmens com la immigració, l'envelliment i longevitat de la població, el descens de la natalitat, els canvis en les estructures familiars i formes de convivència o l'adaptació a la societat de la informació i del coneixement. En aquest context, es posa a prova la capacitat redistributiva de les polítiques socials per compaginar principis com la universalitat, l'accessibilitat, l'adequació, la qualitat i sostenibilitat d'un ampli ventall de prestacions i serveis.

TERCERA. El sistema de serveis socials s'inclou en el conjunt de la política social, on actuen les administracions dels diversos àmbits territorials –estatal, autonòmic, local, i, en el nostre cas, també insular –, per la qual cosa ho han de fer necessàriament de forma coordinada. Particularment, en el cas de les Illes Balears cal tenir en compte que l'entrada en vigor de la reforma de l'Estatut d'autonomia duta a terme a través de la llei orgànica 1/2007, a partir de la qual s'atorga potestat reglamentària normativa, fins ara atorgada en exclusiva al Govern, als consells insulars, en les matèries considerades com a

pròpies, i es faculta a aquest per establir reglaments de principis generals respecte a aquestes matèries.

QUARTA. El CES adverteix que un to excessivament programàtic de l'avantprojecte, que, en certa manera, resulta inevitable atesa la matèria que es regula, el seu caràcter transversal i la necessitat de desplegament posterior, pot posar en perill l'aplicació efectiva de la norma i, en definitiva, la consecució dels objectius que planteja. En aquest sentit, considera essencial que l'administració posi en funcionament, una vegada s'aprovi el text, tots els mecanismes de què disposa per elaborar els instruments de planificació i normatius previstos sense esgotar els terminis màxims previstos.

CINQUENA. Finalment, el CES considera oportú exposar algunes de les dades que conté la Memòria sobre l'Economia, el Treball i la Societat 2007, aprovada pel Ple el 24 de setembre de 2008 (pendent de publicació), respecte de les necessitats i serveis socials de les Illes Balears:

- En relació amb la vulnerabilitat i l'exclusió social a Balears, cal recordar que el concepte d'exclusió s'utilitza per descriure les situacions en les quals els ciutadans afectats caminen per un itinerari de pobresa i/o aïllament de difícil retorn. Els factors que influeixen més decisivament en la vulnerabilitat de la població són, la manca o precarietat laboral i/o d'habitatge, la manca de formació, o la desestructuració familiar. L'actuació desenvolupada per les administracions es continua inclinant pels programes vinculats a activitats. En aquest sentit, el pressupost per destinat l'any 2007 a persones amb risc d'exclusió va ser de més de 3,5 milions d'euros. Pel que fa a un dels principals instruments econòmics per combatre l'exclusió, la renda mínima d'inserció, que té caràcter de

prestació no contributiva, va suposar l'any 2007 uns 2,8 milions d'euros. A banda dels programes d'activitats i la renda mínima d'inserció, la intervenció pública de l'Administració en tots els nivells territorials es concentra en els itineraris d'inserció específics per a persones en situació de risc. La despesa prevista amb aquest objecte l'any 2007 va ser de més de 7 milions d'euros.

- En relació al col·lectiu de persones majors, és necessari tenir en compte que hi ha problemes característics del col·lectiu que es manifesten en tres aspectes fonamentals: l'econòmic, el funcional o sanitari i el social. L'evolució demogràfica ha conduït a l'envelliment de la població, la qual cosa implica una pressió creixent en la demanda de serveis i prestacions, de caràcter sanitari, econòmic (pensions) i de serveis socials. Una de les prestacions que ha assumit una importància fonamental són els centres d'estades diürnes. En aquest sentit, l'esforç realitzat el 2007 ha estat rellevant, amb 42 convenis signats per més de 2,5 milions d'euros, quantitat que representa un augment del 167,52% respecte l'any 2002 i l'increment de 1.500 persones beneficiàries. La Direcció General d'Atenció a la Dependència també ha concedit ajudes a 20 anys per a la millora de centres de dia a 15 ajuntaments per un valor total de més de 5 milions d'euros. Aquesta línia de finançament es completa amb diversos programes i plans de dotació i millora de serveis. D'altra banda, a través del "PLA 10", que és un conveni de col·laboració pluriennal, es pretén establir una xarxa de centres d'atenció per a la gent major que arribi a tots els municipis.
- Pel que fa a la discapacitat i dependència, el CES destaca que la major visibilitat de les situacions de discapacitat i dels drets de les persones

amb discapacitat, l'augment de la consciència social, les noves línies d'actuació i la capacitat de la iniciativa social i la millora de la qualitat de l'atenció contribueixen a l'assumpció amb èxit dels reptes. D'acord amb les dades de la nostra Memòria 2007, els plans de suport vigents, en el marc de l'Administració autonòmica, són, fonamentalment, els convenis per finançar diverses actuacions socials i de suport psicològic, la millora de centres per a les persones amb discapacitats, on també es desenvolupa el "PLA 10", i el suport a les associacions i entitats.

- I, finalment, pel que fa a l'activitat d'entitats privades, que poden tenir finalitat mercantil (amb ànim de lucre) o social (sense ànim de lucre), la Memòria del CES recorda que a la Llei 9/1987, d'acció social, les referències a la participació de la iniciativa privada eren constants i sempre es vinculaven a la insuficiència de recursos per part de l'Administració pública. Amb el temps, aquesta col·laboració, plantejada en un context d'evolució de la gestió pública des del model burocràtic al gerencial, ha anat assumint diverses fórmules (subvenció, conveni, concert, contracte...) i també ha anat incrementant el seu pes sobre el conjunt d'actuacions pròpies del sistema de serveis socials. Des de finals dels anys noranta, a Balears conviu una administració pública dels serveis socials en procés de normalització i homologació estatal amb una millora del procés de concertació amb iniciatives socials, que cada cop tenen un pes més important com a proveïdors de serveis públics i com a indentificadors de necessitats i població vulnerable. En aquest sentit, sembla que les entitats mercantils tendeixen més a créixer que les socials. Factors com l'increment d'estàndards de vida, la disponibilitat de més temps lliure, l'augment d'iniciatives voluntàries, els nivells educatius cada vegada més alts o els canvis de rols dintre de la família han contribuït al replantejament de les formes de proveïment de

béns i serveis públics i al disseny de noves fórmules de col·laboració entre l'Estat, la societat i el mercat, la qual cosa ha potenciat la descentralització de serveis, ha ofert noves formes de participació i ha creat un conjunt d'organitzacions diverses, diferenciades i heterogènies, que es coneix com a "tercer sector". Les entitats i organitzacions que el conformen són, en principi, organitzacions properes al territori que han nascut a partir d'iniciatives dels ciutadans, per tal de respondre a les necessitats que ha de satisfer la societat civil. Es tracta d'un sector en creixement, que gestiona més de 60 milions d'euros de pressupost anual i supera els 3.500 treballadors.

IV. Observacions particulars

Abans d'encetar les observacions particulars, el CES considera oportú fer una consideració que, tot i que afecta aspectes formals de l'avantprojecte, podria tenir implicacions respecte a la tasca consultiva d'aquest Consell. Cal recordar, una vegada més, que els textos que siguin tramesos al CES per al seu dictamen, en el cas de projectes normatius, són els Avantprojectes de lleis, és a dir, textos tancats, i no esborranys en procés de revisió. Reiteram, en aquest sentit, la doctrina establerta en el dictamen 9/2002, relatiu a l'Avantprojecte de llei reguladora del creixement urbanístic, on s'afirmava que *"d'una banda, que la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del CES, estableix a l'article 2.1 a), paràgraf primer, que el CES té com a funció l'emissió de dictàmens preceptius i no vinculants amb relació a "avantprojectes de llei (...) que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació". D'altra banda, l'article 36 de la Llei del Govern, que s'ocupa del procediment d'iniciativa legislativa, disposa que aquest procediment s'inicia a la "conselleria competent mitjançant la redacció d'una proposta d'avantprojecte" que és elevat pel conseller competent al Consell*

de Govern com a avantprojecte. Aquestes normes permeten la distinció entre la fase de proposta de l'avantprojecte i la fase de tramitació de l'avantprojecte. En la primera fase la norma està sotmesa a canvis i no té un text fixat que reflecteixi la intenció del legislador. En la fase de tramitació de l'avantprojecte, en canvi, allò que el promotor de la norma vol està ben reflectit en el seu text i els canvis possibles esdevenen de les consultes que fa als òrgans corresponents. Però s'entén que el text ja s'ha conclòs.”

PRIMERA. Sobre l'exposició de motius

Tot i que, com s'ha dit, l'exposició de motius està qualificada com a “preàmbul”, aquest CES considera oportú fer una consideració formal i, en aquest sentit, recordar que en el cas de les lleis el text introductor que n'explica la finalitat, context normatiu i marc competencial la denominació correcta és, precisament, “exposició de motius”. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 112 del Reglament del Parlament, de 4 de juny de 1986 estableix que “els projectes de llei remesos pel Govern de la Comunitat Autònoma han d'anar acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris perquè hom s'hi pugui pronunciar” i que, per contra, l'article 39.4 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern, disposa que “els reglaments poden incloure un preàmbul, que s'ha de limitar a expressar la finalitat de la regulació i el marc normatiu que l'habilita”.

SEGONA. Sobre el Títol I: “disposicions generals”

En general, l'establiment d'objectius, principis, drets i deures al llarg del títol és certament ambiciós i, en aquest sentit, demostra un esperit garantista que ha

d'anar necessàriament acompanyat de la previsió dels recursos pressupostaris suficients i una gestió eficient dels mateixos.

En relació amb el capítol primer, en la definició del sistema de serveis socials que conté l'article 2 s'inclouen, en els apartats 4 i 5, mencions a la finalitat de serveis socials i a les situacions que han de prevenir, compensar i promoure. Tenint en compte que l'article 3 estableix els objectius de les polítiques de serveis socials i l'article 4, els principis rectors dels serveis, i que ambdós pertanyen al mateix capítol primer, el CES considera que els apartats esmentats són redundants i que, en qualsevol cas, hauria de replantejar-se la seva ubicació.

D'altra banda, aquest CES entén, pel que fa a l'article 3h), que es pretén expressar que el sector dels serveis socials constitueix un factor productiu tan important com a qualsevol altre i, en aquest sentit, suggereix que els termes de l'apartat s'adeqüin al seu objecte i es reconsideri el qualificatiu d'essencial.

TERCERA. Sobre el Títol II: “el sistema públic de serveis socials”

En l'article 10 es torna a definir el sistema públic de serveis socials, reiterant el previst en l'article 2.2., integrat en el capítol primer del títol anterior. D'altra banda, al llarg del capítol segon d'aquest títol II es defineixen les diverses classes de serveis integrants en el sistema públic: els serveis socials comunitaris -bàsics i especialitzats- i els serveis socials especialitzats. Atesa l'exhaustivitat que caracteritza el conjunt de l'avantprojecte, entenem que una menció als tipus de serveis contribuiria a la claredat del capítol, com es fa, en relació a les prestacions, a l'article 20.2.

Pel que fa a la cartera de serveis socials, prevista en els articles 24 a 27, aquest CES considera que es tracta d'un instrument essencial per a l'operativitat del sistema i incideix en la importància de la seva elaboració, en el termini previst en l'avantprojecte.

Finalment, suggereix, per tal de millorar la sistemàtica de la norma, que l'article 28, que preveu els criteris d'intervenció, s'ubiqui en les disposicions generals, o, si escau, en el capítol primer del títol, atès que la seva actual ubicació ens sembla un tant dispersa des del punt de vista de l'estructura de la norma.

QUARTA. Sobre el Títol III: “ Règim competencial i organitzatiu ”

En relació amb aquest títol, el CES considera que els articles 40 a 42 haurien de constituir un capítol o una secció independent, la qual cosa milloraria l'estructura interna del títol i, per tant, del conjunt de la norma.

Els llistats de competències de les diverses instàncies territorials resulta prou detallat, tot i que haurà d'anar acompanyat de la corresponent dotació pressupostària, per cobrir les corresponents necessitats econòmiques i de personal, per a la seva correcta execució. En relació amb aquesta qüestió, cal tenir en compte especialment la càrrega que assumeix l'administració municipal, ja que sol ser la primera instància on els ciutadans recorren o des d'on es poden detectar en primer lloc les seves necessitats.

Igualment, el CES considera que, tot i que l'articulat sembla donar resposta a la coordinació en la gestió i planificació dels serveis, no proposa un model conjunt de govern i de responsabilitats respecte dels serveis socials entesos com a sistema.

CINQUENA. Sobre el Títol IV: “La participació en els serveis socials i els òrgans de participació”

En general, aquest CES considera que cal evitar la tendència a impregnar el conjunt de l'articulat de disposicions excessivament programàtiques, tenint en compte que hi ha una part específica de la norma, les disposicions generals, dedicada a aquesta funció. En aquest sentit, entén que cal plantejar que atès que l'article 4, ubicat en les disposicions generals, està dedicat a l'establiment dels principis que han de regir el conjunt del sistema dels serveis socials, i que es ho de manera profusa, l'article 50 resulta redundant i suggereix, en conseqüència, que el seu contingut s'integri en aquesta disposició generalista.

Pel que fa a les funcions del Consell de Serveis Socials de les Illes Balears, regulades en l'article 54, aquest CES suggereix que la funció recollida en l'apartat d) es circumscriu expressament a les matèries que afectin els serveis socials i recomana que s'inclogui la funció de valorar l'evolució dels diferents instruments de planificació.

SISENA. Sobre el Títol V: “Els professionals dels serveis socials”

Aquest CES considera molt positiva la previsió de dotació de personal suficient, amb “la formació, la titulació, els coneixements, les aptituds i

l'estabilitat laboral i el reconeixement social i laboral que calgui per garantir l'eficiència, l'eficàcia, i la qualitat en la prestació dels serveis socials" i que "l'organització del sistema públic de serveis socials garanteixi la disponibilitat i l'adscripció del personal professional estable, acreditat laboralment i necessari per a una atenció social de qualitat". Tot i que el text fa una remissió a una posterior reglamentació sobre les titulacions, les ràtios de cada equip de treball i les principals funcions dels seus components, aquest CES considera que, a banda del benefici de les previsions per als usuaris dels serveis, la configuració d'un sistema de serveis socials professionalitzat comporta beneficis, a banda de per als usuaris, per al conjunt del sistema econòmic a causa de la creació de llocs de treball qualificats i reconeguts socialment i laboralment i que ocupen persones que reben el suport i la protecció de l'Administració.

El CES considera especialment important, pel que fa a la titulació dels professionals, que, d'acord amb l'article 61.2, ha de ser objecte de desenvolupament reglamentari, hi hagi una valoració rigorosa dels requisits de formació, atenent el seu caràcter reglat i que s'atorgui una consideració especial a la formació universitària.

D'altra banda, recomana la utilització d'un llenguatge no sexista.

SETENA. Sobre el Títol VI: "Finançament del sistema públic de serveis socials"

En general, les previsions que conté el títol tendeixen a ser garantistes, tot i que depenen en gran mesura del desplegament reglamentari i l'elaboració dels instruments de planificació posteriors a la llei, la qual cosa en fa dependre, alhora, el seu efectiu compliment:

- L'article 67, on es preveuen els principis del finançament, estableix que les administracions públiques de les Illes Balears han de garantir els recursos necessaris per assegurar els drets dels ciutadans a rebre les prestacions que els corresponguin. Aquesta previsió, implica, com es posa de manifest en la Memòria econòmica que acompanya a l'avantprojecte, un esforç pressupostari considerable per part de totes les administracions, sense el qual esdevé inviable el compliment dels principis esmentats. En aquest sentit, la contundència de la previsió de l'article 68 respecte de l'obligació que totes les administracions prevegin en els seus pressuposts els crèdits suficients –i, si no és el cas, els amplii– per garantir les prestacions garantides en les carteres de serveis reforça la necessitat de compromís institucional.
- Pel que fa al finançament de les infraestructures, l'article 69 es remet als corresponents plans estratègics, per la qual cosa, com passa amb les carteres de serveis, s'ha d'estar a l'espera de l'elaboració dels corresponents instruments. En qualsevol cas, el CES valora positivament la menció que es fa en l'article 69.4 a la necessitat de tenir en compte els costs derivats de la doble insularitat.
- En relació amb el finançament dels serveis socials comunitaris bàsics, es preveu l'establiment de convenis entre l'Administració autonòmica i la local, tot i que la manera de determinar el cost dels programes i l'establiment de criteris diferents per a les zones d'actuació preferent es remet al desenvolupament reglamentari posterior.
- Pel que fa al finançament dels serveis socials especialitzats i dels centres on es proporcionin, correspon a l'administració que en sigui titular, tot i que en el cas del finançament dels serveis, es remet a la fixació dels

corresponents mòduls en la cartera de serveis socials i en el pla estratègic de serveis socials.

- I, pel que fa a la participació dels usuaris en el finançament de les prestacions, també es remet al posterior desenvolupament reglamentari i a l'elaboració de les carteres de serveis per determinar-ne els criteris. Tot i això, el CES valora positivament que l'article 73 estableixi, amb caràcter general, la tendència a la gratuïtat, ja que entén que la participació dels usuaris hauria de formar part d'una etapa transitòria fins que aquesta gratuïtat pogués ser garantida al conjunt dels usuaris.

VUITENA. Sobre el Títol VII: “La iniciativa privada”

Aquest CES considera que s'hauria de millorar la sistemàtica del títol i que caldria establir una distinció més clara, si escau, entre les entitats d'iniciativa privada que formen part del sistema públic de serveis socials i les que no en formen, atès que de la lectura sistemàtica dels articles que conformen el títol sembla que s'infereix que les autoritzacions perquè les entitats privades actuïn en l'àmbit dels serveis socials es refereixen a la xarxa pública de serveis, mentre que es reserven les autoritzacions especials, per actuar fora d'aquesta xarxa, però en l'àmbit dels serveis socials, a les persones físiques o jurídiques que no es considerin entitats d'iniciativa privada, d'acord amb l'article 83. Recomana, en aquest sentit, que es determini si les entitats d'iniciativa privada que es defineixen en l'article 76 poden dur a terme la seva actuació fora del sistema públic de serveis socials.

En relació amb els procediments prevists, es remeten al desenvolupament reglamentari posterior, per la qual cosa no poden ser avaluats fins que aquest no es produeixi.

NOVENA. Sobre el Títol VII: “La qualitat, la formació i la recerca en l’àmbit dels serveis socials”

Pel que fa a la qualitat, a què es refereix el capítol primer, el CES considera que és adequat que es plantegin estàndards mínims i òptims de qualitat, juntament amb els mecanismes de control i garantia de compliment, tot i que l’establiment dels corresponents criteris mitjançant un futur pla de qualitat fa difícil una avaluació més profunda d’aquesta qüestió.

En relació amb la formació i la recerca previstes en el capítol segon, el CES considera, igualment, que es tracta d’una previsió recomanable, tot i que no s’estableix cap mesura concreta i, en aquest sentit, s’haurà d’estar a l’espera de les mesures de desplegament del text legal.

DESENA. Sobre el Títol IX: “Inspecció i règim sancionador”

En general, el CES considera que la regulació d’aquest títol compleix les exigències de la legislació inspectora i sancionadora i de la normativa en matèria de procediment administratiu. No obstant, recomana que, en la mesura del possible, la competència inspectora es determini amb més claredat, atès que l’article 103.1 fa referència al “personal funcionari degudament acreditat”, que ocupi llocs de feina que comportin l’exercici de funcions d’inspecció i que estiguin adscrits a òrgans administratius que en tinguin

atribuïda la competència” i que en la determinació de les competències de les administracions dels diversos nivells territorials, s’atorga a totes la capacitat d’inspecció.

ONZENA. Sobre les disposicions transitòries, derogatòria i finals

En general , el CES considera que el contingut de les disposicions finals és especialment rellevant, atès que preveu els terminis màxims per al desplegament normatiu i planificador de la llei i l’establiment de les carteres de serveis, transcorregut el qual, si s’ha escomès l’objecte previst, la comunitat autònoma contarà amb una regulació completa i sistematitzada dels serveis socials.

D’altra banda, el CES considera oportú fer els suggeriments següents per a la millora del text:

- En la disposició derogatòria, es proposa incloure “sense perjudici de la disposició transitòria primera i la disposició final novena”, per salvar la possible contradicció entre el que disposen.
- En les disposicions finals vuitena i novena, els terminis per a l’elaboració, respectivament, del Sistema Informatiu de Serveis Socials i del decret de desplegament del Consell de Serveis Socials, haurien d’establir-se, com en la resta de casos, respecte al moment d’entrada en vigor de la llei o, si es prefereix, des de la seva publicació i no a partir de l’aprovació de la llei.

- En les disposicions finals desena, onzena, dotzena, tretzena, quinzena i setzena es proposa que s'inclogui a partir de quan s'han de comptar els terminis establerts, que es recomana que sigui el moment d'entrada en vigor de la llei.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat l'Avantprojecte de llei de serveis socials i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

La secretària general

Núria Garcia Canals
Palma, 14 d'octubre de 2008

Vist i plau

El president

Llorenç Huguet Rotger