

Dictamen núm. 1/2023 relatiu al projecte de decret pel qual s'aproven els principis generals i directrius de coordinació relatius al mapa i la provisió mínima dels serveis socials a 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 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 7 de desembre de 2022 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Afers Socials i Esports, relativa al projecte de decret pel qual s'aproven els principis generals i directrius de coordinació relatius al mapa i la provisió mínima del serveis socials a les Illes Balears.

Segon. El dia 12 de desembre de 2022 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Memòria del director general de Planificació, Equipaments i Formació en relació amb la consulta pública prèvia sobre la proposta d'elaboració del

Projecte de decret que regula la provisió comuna i l'organització territorial dels serveis socials a les Illes Balears.

2. Resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports mitjançant la qual se sotmet a consulta pública prèvia la proposta d'elaboració del Projecte de decret que regula la provisió comuna i l'organització territorial dels serveis socials a les Illes Balears.
3. Consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret que reguli la provisió comuna i l'organització territorial dels serveis socials a les Illes Balears.
4. Certificat emès per la cap del Negociat de la Direcció General de Participació i Voluntariat, relatiu a la participació i compliment del tràmit de consulta pública prèvia.
5. Diligència relativa al nombre d'aportacions realitzades durant el tràmit de consulta pública prèvia.
6. Resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports per la qual s'inicia el procediment d'elaboració del projecte de Decret pel qual s'aproven els principis generals i directrius de coordinació relatius al mapa i la provisió mínima dels serveis socials a les Illes Balears i es designa al secretari general de la Conselleria com a l'òrgan responsable per a la seva tramitació.
7. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (primera versió).
8. Tràmit d'audiència a les conselleries de l'administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals, als consells insulars, als ajuntaments, mitjançant la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears, així com els justificants de la seva recepció.
9. Publicació al Butlletí Oficial de les Illes Balears de la Resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports per la qual se sotmet al tràmit d'informació pública el

projecte de Decret pel qual s'aproven els principis generals i directrius de coordinació relatius al mapa i la provisió mínima dels serveis socials a les Illes Balears (BOIB núm. 129, de 4 d'octubre).

10. Durant els tràmits d'audiència i d'informació pública han presentat al·legacions les següents entitats:

- Consell Insular de Menorca.
- Consell Insular d'Eivissa.
- Conselleria d'Hisenda i Relacions Exteriors.
- Conselleria de Salut i Consum.
- Mancomunitat del Pla de Mallorca.
- Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat, de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat.

11. Certificat emès per la cap del Negociat de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, relatiu a la publicació a la pàgina web de participació ciutadana, de l'enllaç al tràmit d'audiència i informació pública.

12. Diligència relativa al nombre d'al·legacions presentades de manera telemàtica durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.

13. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (segona versió).

14. Informe d'impacte de gènere emès per l'Institut Balear de la Dona.

15. Esborrany del Projecte de decret pel qual s'aproven els principis generals i directrius de coordinació relatius al mapa i la provisió mínima del serveis socials a les Illes Balears.

16. Ofici de la consellera d'Afers Socials i Esports mitjançant el qual sol·licita el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball de l'Àrea Social elabora una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió Permanent. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 18 de gener de 2023.

II. Contingut del projecte de decret

I.- El projecte de decret tramés per a dictamen consta d'una part expositiva (preàmbul), una part dispositiva composta per quaranta-set articles dividits en cinc títols, i una part final formada per dues disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

El preàmbul de la norma comença explicant que a diferència dels sistemes de protecció de Salut o d'Educació, el de Serveis Socials no té les competències de gestió centrades en un sol nivell administratiu. De fet, els ajuntaments, des de les primeres lleis de serveis socials autonòmiques aparegudes a principis dels anys 80 del segle passat s'han caracteritzat, al conjunt de l'Estat, per ser la porta d'accés al sistema. En definitiva, els ajuntaments han creat, gestionat i finançat els serveis socials comunitaris, d'atenció primària, generals o de base.

A continuació, respecte al marc normatiu aplicable, es fa referència a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, que preveu a l'article 58.3 que en aquelles competències que els consells insulars hagin assumit com a pròpies, el Govern de les Illes Balears pot establir els principis generals sobre la matèria, tot garantint l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars. Tot seguit, es fa menció a la Llei 4/2009, d'11 de juny, dels serveis socials de les

Illes Balears, que constitueix el marc normatiu fonamental per a l'ordenació, l'organització i l'estructuració del Sistema públic de serveis socials de les Illes Balears.

D'altra banda, pel que fa a la necessitat del projecte normatiu, al preàmbul es justifica la necessitat de comptar amb un mapa clar de competències requereix delimitar la provisió mínima de serveis socials que ha d'haver a cada indret de la nostra comunitat. Així és pretén donar resposta a quins són els serveis socials que ha d'haver, com a mínim, a totes les illes, i establir una ràtio poblacional per igualar l'accés i la qualitat envers tota la ciutadania, al temps que protegir els interessos de la població i deixar clar quina és l'administració responsable de garantir aquests serveis, per no deixar-ho a l'arbitri de la iniciativa política de qualsevol dels tres nivells administratius de la nostra comunitat.

En un altre ordre de coses, l'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Seguidament, l'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern.

Finalment, i d'acord amb el que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i l'article 49 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, explica com aquest projecte s'ajusta als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, qualitat i simplificació.

II. Pel que fa a la part dispositiva del projecte normatiu, aquest s'estructura en quaranta-set articles dividits en cinc títols.

El títol I preveu l'objecte del projecte de decret, que és establir els principis generals relatius al mapa de provisió mínima dels serveis socials de titularitat pública, la tipologia

de serveis socials per a cada unitat territorial i administració competent, la tipologia de serveis socials que s'han d'oferir amb igualtat a tota la ciutadania de les Illes Balears, amb independència del territori de residència i les cobertures de la provisió mínima dels serveis socials a les Illes Balears, sense perjudici de millora per les diverses administracions públiques competents. A continuació, determina l'àmbit d'aplicació de la norma i els principis generals en els quals es fonament el projecte normatiu.

El títol II es divideix en dos capítols:

El capítol I regula les zones bàsiques com a unitat territorial per proveir els serveis socials de menys població i que no pot superar els vint mil habitants.

El capítol II regula les àrees com a divisió territorial superior als vint mil habitants però que no poden superar els cent mil habitants.

El títol III s'estructura en tres capítols:

El capítol I preveu els diferents serveis socials de zona bàsica, a saber, els centres de serveis socials de zona, els serveis d'ajuda a domicili i el servei de centre de dia per a persones majors.

El capítol II recull els serveis socials d'àrea, fent esment a la provisió a àrees estrictament municipals, al centre de serveis socials d'àrea, al servei de promoció de l'autonomia personal, als serveis residencials per a persones majors, als serveis residencials per a persones amb discapacitat i el servei d'estades diürnes per a persones amb discapacitat.

El capítol III incorpora els serveis socials d'illa, amb especial menció al servei de valoració de la discapacitat i la dependència i pla individual d'atenció a les persones dependents, al servei de valoració d'atenció primerenca, al servei de desenvolupament infantil i atenció primerenca, al servei d'estades diürnes per a persones amb diagnòstic de salut mental, al servei d'acompanyament per a

persones amb diagnòstic de salut mental, al servei de suport a la vida autònoma per a persones amb diagnòstic de salut mental, al servei d'integració a la comunitat de persones afectades per addiccions, servei de suport a les persones adultes en l'exercici de la seva capacitat jurídica i els serveis d'acolliment temporal.

El títol IV regula les zones d'atenció preferent, que són aquelles unitats territorials inferior a la zona bàsica en la qual es concentra, en termes relatius, més població en situació de vulnerabilitat social. En aquest títol també es preveuen, entre d'altres aspectes, els límits de les zones d'atenció preferent, la declaració d'aquestes zones o la seva justificació i seguiment.

El títol V regula el funcionament en xarxa de serveis socials, el sistema d'informació i el personal professional de referència.

III. Quant a la part final, aquesta es troba formada per dues disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

En primer lloc, pel que fa a les disposicions addicionals, la primera determina que totes les denominacions d'òrgans, càrrecs, professions i funcions que en aquest Decret apareixen en gènere masculí s'han d'entendre referides al masculí o al femení segons el sexe del titular o de la persona de qui es tracti, i la segona estableix els articles de la norma que tenen la consideració de principis generals.

A continuació, respecte a les disposicions transitòries, la primera fixa els terminis de l'entrada en vigor de les definicions de les unitats territorials, la segona fa referència als terminis d'entrada en vigor de la provisió mínima de serveis socials per unitats territorials i la tercera preveu el règim aplicable a les situacions existents en el moment d'aprovació de la norma.

La disposició derogatòria única estableix que queden derogades totes les disposicions de rang igual o inferior que s'oposin a aquest Decret, el contradiguin o en siguin incompatibles i, en especial totes les disposicions del Decret 48/2011 que facin referència a les zones d'atenció preferent, i en concret, es deroguen íntegrament l'article 12 i l'apartat cinquè de l'article 13, així com, l'annex referit a les variables del sistema d'informació.

Ja per acabar, respecte a les disposicions finals, la primera disposa que aquest Decret es dicta d'acord amb la disposició final dissetena de la Llei 4/2009, que faculta el Govern de les Illes Balears per dictar les disposicions reglamentàries que siguin necessàries per desplegar i aplicar aquesta llei, dins el marc competencial que estableix l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, la segona modifica el punt 10.5 del Decret 48/2011 abans esmentat, i la tercera determina la seva entrada en vigor.

III. Observacions generals

Primera. El sistema públic de serveis socials està integrat pel conjunt de recursos, prestacions, activitats, 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, així com pels que l'Administració contracti amb les entitats d'iniciativa social, mercantil o civil, el qual funciona de manera integrada i coordinada en xarxa, d'acord amb el marc normatiu comú que regula les activitats de serveis socials, i s'orienta a detectar, prevenir i atendre les situacions de vulnerabilitat i a treballar les situacions de necessitat que descriu l'article 6 de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears.

El sistema públic de serveis socials s'organitza en forma de xarxa coordinada, en col·laboració i diàleg entre tots els actors que intervenen en el procés d'atenció a les

persones, i s'estructura en serveis socials comunitaris (bàsics i específics) i serveis socials especialitzats. La xarxa de serveis socials d'atenció pública està integrada pel conjunt de les entitats, els serveis i els centres de serveis socials de les Illes Balears acreditats per les diferents administracions per gestionar les prestacions incloses en la Cartera bàsica de serveis socials.

Els serveis socials comunitaris bàsics tenen un caràcter universal, obert i polivalent. Constitueixen el canal normal d'accés al sistema de serveis socials i garanteixen la universalitat del sistema així com la proximitat a les persones usuàries i als àmbits familiar i social.

El capítol II del Títol III de la Llei 4/2009 recull, per primera vegada en una norma de rang legal, l'organització territorial dels serveis socials, s'estructura el territori, a efectes dels serveis socials, en zones bàsiques, àrees i illes, s'encarrega l'atenció social de les zones bàsiques a les unitats de treball social, i els serveis socials especialitzats tenen com a referent territorial les àrees.

La zona bàsica és la divisió territorial de menys població, que en tot cas no ha de ser superior a 20.000 habitants, que pot estar constituïda per un o diversos barris d'un municipi o per un o diversos municipis amb característiques de proximitat i homogeneïtat, i constitueix el marc territorial per a la prestació dels serveis socials comunitaris. A continuació, l'àrea és la divisió territorial constituïda per l'agrupació de dues o més zones bàsiques confrontants. El nombre d'habitants d'una àrea no ha de ser en cap cas superior a 100.000 habitants i constitueix el marc territorial dels serveis socials especialitzats. Ja per acabar, l'illa comprèn totes les àrees corresponents a cada una de les illes de la comunitat autònoma i és el marc de referència per a serveis que per la seva especificitat són d'àmbit insular, sens perjudici de l'especificitat de Formentera.

Segona. En un altre ordre de coses, aquest Consell valora positivament l'esforç per respectar l'autonomia i les competències pròpies de cada administració i, a alhora,

coordinar-les totes amb la finalitat d'aconseguir que la prestació de serveis socials resulti la més propera possible als usuaris.

En aquest sentit, es ressalta la importància de l'enfocament municipalista com entitat competent en la prestació dels serveis, tot i que, cal tenir present la delicada situació financera que pateixen algunes d'aquestes entitats i que, el finançament d'una part important dels serveis que recull el projecte de decret és a càrrec de l'ajuntament competent en la seva prestació, prestació que dependrà en gran mesura de l'efectiva existència de recursos públics.

Estrictament relacionada amb la prestació de serveis, aquest Consell es mostra partidari de fomentar la creació de mancomunitats entre els municipis veïns, especialment aquells amb població inferior a 10.000 habitants, per tal de garantir la qualitat dels serveis i el principi de suficiència financera, entenem que, per això, seria aconsellable que els consells insulars a més del suport a què estan obligats per l'article 13 de la Llei 4/2009, fomentaran l'actuació mancomunada entre els municipis veïns.

Ja per acabar, cal destacar com el compliment de la provisió mínima de prestacions i serveis marcada al decret exigirà l'ampliació de la xarxa de serveis socials públics, ja sigui mitjançant la construcció, la reforma, la concertació o l'establiment de convenis, per tant, cal tenir en compte que l'esforç inversor en la construcció i la reforma té uns impactes immediats atès que les obres generen llocs de feina, alhora que la posada en marxa i el manteniment dels serveis, ja sigui mitjançant la gestió directa o indirecta, té un impacte econòmic important molt positiu a l'entorn en la creació de riquesa, ja que a banda de crear llocs de treball estables, alhora suposa també un increment de la relació amb altres activitats econòmiques i serveis de proximitat.

Tercera. La consellera d'Afers Socials i Esports es troba legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1.a) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i l'article

31 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament.

IV. Consideracions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits fins al moment de la sol·licitud del dictamen, amb una àmplia fase d'audiència i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats.

Segona. En relació amb el preàmbul, consideram que compleix amb el seu objecte, atès que delimita la normativa vigent en la matèria i que habilita el Govern de les Illes Balears per a la seva regulació; en defineix la finalitat i l'objecte, i justifica la necessitat de la regulació.

Això no obstant, atès que aquest dictamen té caràcter preceptiu d'acord amb el que disposa l'article 2.1a) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, es considera que seria convenient que en el preàmbul s'hi faci menció.

Tercera. En relació amb l'articulat del projecte de decret, farem les següents observacions per tal de millorar-ne el text i la seva comprensió:

- En primer lloc, pel que fa a **l'article 1** del projecte normatiu, atès que d'una banda determina l'objecte de la norma (apartat primer), i de l'altra, concreta les seves finalitats (apartat segon), seria adient modificar la seva titulació en els següents termes: "*objecte i finalitats*".
- A continuació, respecte a la referència de **l'article 3** als principis en els quals es fonamenta el projecte de decret, la menció al principi d'igualtat hauria d'incloure també el principi d'universalitat.

“i) Universalitat i igualtat. Els serveis públics garantiran a tothom el dret d'accés als serveis socials i ús efectiu en condicions d'igualtat”.

- Tot seguit, **l'article 5** fa referència al pla estratègic del Govern de les Illes Balears com aquell que ha de reflectir l'organització territorial dels serveis socials de tota la Comunitat Autònoma, per tant, entenem que es tracta en realitat del estratègic de serveis socials de les Illes Balears previst al capítol IV del títol II de la Llei 4/2009, de serveis socials de les Illes Balears, per tant, seria recomanable fer ús d'aquesta denominació amb l'objectiu d'evitar confusions innecessàries.
- D'altra banda, hem detectat una errada en la enumeració dels apartats de **l'article 21**, atès que de l'apartat tercer es passa directament a l'apartat vuitè, per tant, es recomana la seva correcció.
- En un altre ordre de coses, consideram que les ràtios que preveu **l'article 26.3** són relativament baixes, la qual cosa, pot afectar de manera directa a la qualitat de la prestació del servei, per la qual cosa, es proposa que el nombre de tècnics valoradors de la dependència per cada 200.000 habitants, o per illa en el cas de les illes de menys de 200.000 habitants s'incrementi com a mínim fins a quatre.
- Respecte a la titulació dels **articles 29 i 30**, que regulen el servei d'estades diürnes per a persones amb diagnòstic de salut mental i el servei d'acompanyament per a persones amb diagnòstic de salut mental, respectivament, atès que del seu contingut es desprèn que es tracta de serveis destinats a persones amb diagnòstic de salut mental *greu*, s'hauria d'incorporar aquesta apreciació al títol d'ambdós articles. A continuació, quant a la cobertura mínima prevista per al servei d'acompanyament, es proposa que aquesta sigui de 3 places per cada 10.000 habitants, de la mateixa manera que es preveu per al servei d'estades diürnes.

- Més endavant, respecte a l'establiment de les zones d'atenció preferent, **l'article 36.2** indica que no podran tenir una durada superior als quatre anys llevat que l'òrgan competent n'acordi la pròrroga motivada. En relació amb aquesta previsió, seria adient especificar la durada màxima de les zones incloses les eventuais pròrrogues.
- Seguidament, **l'article 37.2** estableix que un cop l'ajuntament afectat presenti la sol·licitud de zona d'atenció preferent, aquesta serà avaluada pel consell insular competent i, en el cas que aquesta avaluació sigui positiva, s'haurà d'adjuntar el compromís de cofinançament, no obstant, per raons de seguretat jurídica, seria adient especificar les conseqüències que suposaria que l'avaluació del consell insular respectiu no tingués efectes positius, com per exemple, si s'atorgaria un termini a l'ajuntament competent per esmenar la sol·licitud o adjuntar la documentació adient, o si es podria prescindir de la valoració positiva del consell insular als efectes de presentar la sol·licitud davant la Conselleria d'Afers Socials i Esports.
- Finalment, no estam d'acord amb el contingut de la **disposició addicional primera** del projecte de decret, segons la qual, totes les denominacions d'òrgans, càrrecs, professions i funcions que en aquest Decret apareixen en gènere masculí s'han d'entendre referides al masculí o al femení segons el sexe del titular o de la persona de qui es tracti. Contràriament al que estableix aquesta disposició, aquest Consell entén que en cap cas es pot considerar el masculí com a neutre, per la qual cosa, es suggereix que es revisi el text la norma perquè no s'utilitzi un llenguatge discriminatori per raó de gènere, i que es procuri un llenguatge inclusiu on es nomeni amb masculí i femení.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret pel qual s'aproven els principis generals i directrius de coordinació relatius al mapa i la provisió mínima del serveis socials a les Illes Balears, i sol·licita al Govern de les Illes Balears que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 18 de gener de 2023
El secretari general

[signat]

Josep Valero González

Vist i plau
El president

[signat]

Rafel Ballester Salvà