

**Dictamen núm. 18/2008, relativo al Anteproyecto de ley
de servicios sociales de las Islas Baleares**

Dictamen núm. 18/2008, relativo al Anteproyecto de ley de servicios sociales de las Islas Baleares

Según lo dispuesto en el artículo 2, nº 1, letra a, inciso primero de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y, el artículo 4, letra a, inciso primero del Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primero. El día 3 de octubre de 2008 se registra en el Consejo Económico y Social (a partir de ahora, CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Asuntos Sociales relativa al Anteproyecto de ley de servicios sociales de las Islas Baleares.

Segundo. El mismo día, el presidente anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas, dándoles un plazo para que hagan las observaciones que consideren oportunas. Responde a la remisión *La Caixa*.

Tercero. El expediente remitido al CES consta, aparte del anteproyecto y la solicitud de dictamen, de la siguiente documentación:

Dictamen núm. 18/2008

- Informe del director general de Planificación y Formación de Servicios Sociales (8 de mayo de 2008).
- Resolución de la consejera de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración, de 7 de mayo de 2008, por la cual se inicia el procedimiento.
- Memoria económica del director general de Planificación y Formación de Servicios Sociales (30 de mayo de 2008).
- Primer borrador del anteproyecto.
- Justificantes de la remisión del anteproyecto a las secretarías generales de las consejerías del Gobierno (10 de junio de 2008).
- Justificantes de la remisión del anteproyecto a las organizaciones y grupos representativos de intereses económicos y sociales (14 de junio de 2008).
- Resolución de la consejera por la cual se somete el Anteproyecto a la participación ciudadana (4 de julio de 2008).
- Documentos de alegaciones presentadas por las consejerías siguientes al Anteproyecto: Presidencia, Economía, Hacienda e Innovación, Vivienda y Obras Públicas, Agricultura y Pesca, Deportes y Juventud.
- Documentos de alegaciones presentadas por entidades, personas y/o organizaciones y grupos representativos de intereses económicos y sociales
- Informe del Servicio Jurídico relativo a las sugerencias al Anteproyecto presentados por la Mancomunidad del Plan de Mallorca y EAPN-Islas Baleares, para la inclusión social (8 de agosto de 2008)
- Informe jurídico de la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración (24 de septiembre de 2008).
- Borrador definitivo de la propuesta de Anteproyecto.

Cuarto. En la sesión de 16 de septiembre de 2008, la Comisión Permanente designa a la Comisión de Trabajo del Área Social para que elabore la correspondiente propuesta de dictamen, dado que, aunque en el momento de la designación el dictamen no ha sido solicitado formalmente, la Secretaría General informa a los miembros que la solicitud mencionada es inminente.

Quinto. La Comisión de Trabajo del Área Social se reúne el día 8 de octubre de 2008 y aprueba la propuesta de dictamen, la cual eleva a la Comisión Permanente que, finalmente, la aprueba en la sesión del 14 de octubre, de acuerdo con la delegación hecha por el Pleno el 24 de septiembre.

II. Contenido del Anteproyecto de ley

El anteproyecto de ley de servicios sociales contiene una exposición de motivos –aunque aparece bajo la denominación de *preámbulo*–, 139 artículos estructurados en nueve títulos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dieciocho disposiciones finales.

Con respecto a la exposición de motivos, expone el objeto y razón de ser de la norma, las competencias en virtud de las cuales se elabora y resume su contenido. Se hace una referencia especial a la realidad social de las Islas Baleares, muy diferente de la del año 1987, en el cual se aprobó la ley actualmente vigente, y también a la diferencia del modelo de prestación de servicios, que ha evolucionado, igualmente, desde la década de los 80.

El Título I, regula las disposiciones generales y se agrupa en dos capítulos: el primero (artículos 1 a 6) está dedicado al objeto de la ley y los principios y definición del sistema de servicios sociales. El objeto que establece la ley es, en este sentido, regular y ordenar el sistema de servicios sociales de las Islas Baleares, para promover y garantizar el acceso universal, y contribuir al bienestar y a la cohesión social. El sistema de servicios sociales se entiende, de acuerdo con el artículo 2.1, como el conjunto de recursos, equipamientos, programas y prestaciones de titularidad pública y privada destinados a los objetivos que define la propia norma, en una exhaustiva lista, prevista en el artículo 3, dónde se incluye la mejora de la calidad de vida, la cohesión social, la promoción de la autonomía personal, la prevención de situaciones de vulnerabilidad, la detección de necesidades, el respeto a la diversidad o la atención de situaciones de carencia de recursos básicos. Igualmente, se establece, en el artículo 4, una lista de 17 principios rectores del sistema público de servicios sociales: responsabilidad pública, universalidad-igualdad, equidad territorial, descentralización-desconcentración, planificación, coordinación, prevención, globalidad normalización-integración, evaluación de procesos y resultados, solidaridad, participación cívica, participación ciudadana, calidad, intervención comunitaria, atención personalizada, fomento de la autonomía personal y respeto por los derechos de la persona. Las personas destinatarias del sistema son, de acuerdo con el artículo 5, “toda la población”, dónde se incluyen los extranjeros residentes, los exiliados, refugiados y apátridas, sin perjuicio de los requisitos adicionales para el acceso a determinadas prestaciones. El artículo contempla, igualmente, la posibilidad de que las personas que se encuentren en una situación de necesidad personal básica, independientemente de su condición de residentes, puedan acceder a las prestaciones del sistema. Por otra parte, el artículo 6 determina algunas de las situaciones consideradas de atención prioritaria: discapacitados, dificultados para integración debido a enfermedades crónicas o condiciones

laborales precarias, desocupación, pobreza o adicciones, las necesidades derivadas de carencia de vivienda o desestructuración familiar, la vulnerabilidad de los adolescentes y de quienes corren peligro de exclusión o aislamiento social, las emergencias por catástrofe, la violencia machista o los diversos tipos de discriminación. El capítulo segundo de este título (artículos 7 a 9) regula los derechos y deberes de los destinatarios y los usuarios de los servicios, con una referencia específica, en el artículo 9, a los derechos específicos de las personas usuarias de los servicios residenciales.

El Título II está dedicado al sistema público de servicios sociales y está conformado por cuatro capítulos: el capítulo primero (artículo 10) define el sistema público de servicios sociales, como aquel “integrado por el conjunto de recursos, prestaciones, actividades, programas, proyectos y equipamientos destinados al bienestar social de la población, de titularidad del Gobierno de las Islas Baleares, de los consejos insulares, y de las entidades locales, y también los que la administración concierte con las entidades de iniciativa social o privada”. El capítulo segundo (artículos 11 a 19) establece la estructura de los servicios, distinguiendo entre servicios comunitarios básicos y específicos y los servicios sociales especializados. El capítulo tercero (artículos 20 a 28) está dedicado a los elementos del sistema público de servicios sociales: prestaciones técnicas, económicas, tecnológicas, cartera de servicios sociales, prestaciones básicas garantizadas. Igualmente, se prevé el procedimiento de elaboración y aprobación de la cartera básica de servicios sociales y se prevé el establecimiento, por parte de los consejos insulares y de los entes locales, de carteras de servicios en cada ámbito territorial. Y se prevén algunos criterios de intervención, como son la circunscripción a proyectos o programas “para cumplir mejor la atención social y la inserción”, la garantía de la globalidad e integridad de las intervenciones, la aplicación adecuada de recursos, la valoración, por parte de las administraciones competentes, de las

situaciones de necesidad, y el derecho de la persona usuaria a escoger el centro de atención, “de acuerdo con la naturaleza del servicios, la disponibilidad de plazas y la valoración del profesional de referencia asignado”. Y, finalmente, el capítulo cuarto (artículos 29 a 33) se dedica a la planificación y distingue la planificación general, que corresponde a la comunidad autónoma, “en colaboración con los consejos insulares en el marco de la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales, y la planificación de ámbito insular y local, que corresponde, respectivamente a los consejos insulares y a las correspondientes entidades locales. Por otra parte, establece, como criterios para la planificación, la necesidad de que los planes incluyan una evaluación de impacto de género y una memoria económica que garantice la aplicación y que los procedimientos para elaborar los planes garanticen la participación de las administraciones competentes por ejecutarlos. Igualmente, se establece la definición, contenido y evaluación de los instrumentos de planificación, es decir, del plan estratégico de servicios sociales de las Islas Baleares y de los planes sectoriales.

El Título III regula el régimen competencial y organizativo y se estructura en tres capítulos: el capítulo primero (artículos 34 a 38) establece las competencias de las diversas administraciones públicas en cada nivel territorial -autonómico, insular y municipal-. El capítulo segundo (artículos 39 a 42) trata la organización territorial y prevé, en este sentido, los principios de la organización territorial “descentralización, desconcentración, proximidad, eficacia, eficiencia, equilibrio territorial, accesibilidad, coordinación y trabajo en red- la estructuración en zonas básicas, áreas e islas, las unidades de trabajo social y el ámbito territorial de prestación de los servicios especializados. El capítulo tercero (artículos 43 a 49) regula la coordinación y colaboración interadministrativa. Se estructura en una disposición general, que prevé el deber de coordinación entre administraciones, y dos secciones: la sección

primera está dedicada a los órganos de coordinación Consejo de Coordinación de Bienestar Social, Comité de Evaluación de Necesidades, Comité de Ética y Conferencia Sectorial- y la segunda a la colaboración interadministrativa, incluyendo el sistema informativo de servicios sociales.

El Título IV (artículos 50 a 60) regula la participación en los servicios sociales y los órganos de participación, con el establecimiento de los principios generales de la participación, los canales de participación “con carácter general, las entidades asociativas en los órganos de participación- y la previsión de los órganos de participación ciudadana y asociativa: el Consejo de Servicios Sociales de las Islas Baleares, del cual se regulan las funciones, organización, estructura y funcionamiento, y los consejos de servicios sociales insulares y los consejos de servicios sociales locales. En este título también se hace referencia a los procesos de participación de los usuarios de los y a la actividad de voluntariado social, regulada de manera específica en la Ley 3/1998, de 18 de mayo.

El Título V (artículos 61 a 65) está dedicado a los profesionales de los servicios sociales, con una disposición general que prevé que el sistema público de servicios sociales “debe contar con el personal suficiente con la formación, la titulación, los conocimientos, las capacidades, las aptitudes y la estabilidad laboral y el reconocimiento social y laboral para garantizar la eficiencia, la eficacia, y la calidad en la prestación de los servicios sociales” y muchas disposiciones que concretan aspectos de la actividad de los profesionales, como la necesidad que se garantice la disponibilidad y la adscripción del personal profesional, estable, acreditado laboralmente y necesario para una atención social de calidad; las medidas de apoyo y protección a los profesionales; la figura del profesional de referencia; y la obligación de cumplir los deberes relativos a la deontología profesional.

El Título VI (artículos 66 a 74) regula la financiación del sistema público de servicios sociales y prevé, con este objeto, las fuentes de financiación (que son públicas y privadas), los principios de financiación. Igualmente, contiene previsiones específicas sobre la financiación de las prestaciones, de las infraestructuras, de los servicios comunitarios básicos, de los centros de servicios sociales comunitarios específicos y de los servicios sociales especializados. Y regula las obligaciones de la administración, universalidad, tendencia a la gratuidad, garantizando un nivel de financiación proporcional a la demanda de servicios y necesidades- y la participación de los usuarios en la financiación, a través de lo que es conocido como “copago” de la prestación.

El Título VII, dedicado a la iniciativa privada, se agrupa en tres capítulos. El capítulo primero (artículos 75 a 77) contiene las disposiciones generales, con la previsión de los principios generales o definición de lo que se debe considerar iniciativa privada, sus formas (de iniciativa social y mercantil) y sus derechos y deberes. El capítulo segundo (artículos 78 a 84) prevé el régimen de autorización administrativa y la creación del Registro Unificado de Servicios Sociales. Finalmente, el capítulo tercero (artículos 85 a 91) regula la acreditación administrativa, es decir, aquella que garantiza que las entidades de iniciativa privada de servicios sociales cumplen con las condiciones necesarias por poder formar parte de la red pública de servicios sociales.

El Título VIII trata la calidad, la formación y la búsqueda en el ámbito de los servicios sociales. Este título se estructura en dos capítulos que regulan, respectivamente, la calidad (artículos 92 a 95: ámbito de aplicación, establecimiento de criterios de calidad, plan de calidad,) y la formación y búsqueda (artículos 96 a 99: formación de profesionales, planificación de

actividades formativas, búsqueda e innovación tecnológica, colaboración en la búsqueda).

El Título IX, dedicado a la inspección y el régimen sancionador, se agrupa en tres capítulos. El capítulo primero (artículos 100 a 107) establece las disposiciones generales relativas a la inspección y control: actuaciones sometidas a inspección, funciones básicas de la inspección, planificación y procedimiento de inspección, personal, actos y requerimientos. El capítulo segundo (artículos 108 a 123) regula el procedimiento administrativo sancionador y el capítulo tercero (artículos 124 a 139), titulado “infracciones administrativas”, establece, en cinco secciones, las infracciones y sujetos responsables, la tipología de infracciones de las entidades, las sanciones administrativas para las entidades, la tipología de infracciones de los usuarios y las correspondientes sanciones y la ejecución de las sanciones.

La disposición adicional primera, dispone que los centros y servicios de titularidad pública deben cumplir los requisitos establecidos de acuerdo con su tipología, deben estar inscritos en el Registro Unificado de Servicios Sociales, deben acreditarse y se deben someter a las actuaciones de la inspección tanto en caso de explotación directa como concertada mediante cualquier fórmula de las que se establezcan legalmente. La disposición adicional segunda prevé que el Consejo Insular de Formentera, con el acuerdo previo de su órgano de gobierno, y por razones de eficacia, puede unificar las funciones de planificación, participación, coordinación y consulta en un único órgano, del cual debe regular la composición, el número de miembros, la organización y el funcionamiento.

La disposición transitoria primera mantiene la aplicación, mientras no se dicten los reglamentos de despliegue de la ley, de los decretos 66/1999, de 4

de junio, por el cual se aprueba el Reglamento regulador del Sistema Balear de Servicios Sociales, y el decreto 123/2001, de 19 de octubre, de definición y regulación de las condiciones mínimas de apertura y funcionamiento de los centros y servicios de personas mayores, modificado por el Decreto 10/2007, de 16 de febrero.

La disposición transitoria segunda prevé que los expedientes en trámite en el momento de entrada en vigor de la ley, continúan su tramitación de acuerdo con la normativa vigente en el momento de iniciarse y que en el caso de los expedientes sancionadores, se tendrá en consideración la normativa más beneficiosa para el infractor.

La disposición transitoria tercera establece la pervivencia del Registro Central de Servicios Sociales, hasta que no se cree el Registro Unificado, se apruebe el despliegue reglamentario y se ponga en funcionamiento.

La disposición derogatoria dispone la derogación general de todas las normas de rango igual o inferior que se opongan a lo que establece la ley y la derogación específica de la Ley 9/1987, de acción social, la Ley 4/1999, de 31 de marzo, reguladora de la función inspectora y sancionadora en materia de servicios sociales, el Decreto 66/1999, de 4 de junio, por el cual se aprueba el Reglamento regulador del Sistema Balear de Servicios Sociales, el Decreto 48/1997, de 7 de febrero, de creación del Consejo Social de Personas Mayores, el Decreto 123/2001, de 19 de octubre, de definición y regulación de las condiciones mínimas de apertura y funcionamiento de los centros y servicios de personas mayores, modificado por el Decreto 10/2007, de 16 de febrero.

La disposición final primera establece la obligación de que el Gobierno apruebe el reglamento de principios generales y coordinación de los servicios

sociales comunitarios básicos: titulaciones y ratios, y de la figura del profesional de referencia, su relación con los usuarios, en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley.

La disposición final segunda establece la obligación de que los consejos insulares aprueben las normas reglamentarias de la estructura directiva y de apoyo técnico y administrativo, de los requerimientos técnicos y humanos de los servicios sociales comunitarios básico y específicos. Como en el caso anterior, titulaciones y ratios, y la figura del profesional de referencia, en el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la ley.

La disposición final tercera prevé la aprobación, por parte del Gobierno, en el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la ley, de la cartera básica de servicios sociales de la Administración autonómica.

La disposición final cuarta establece la obligación en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, de la cartera básica de servicios sociales de los consejos insulares, a excepción del Consejo Insular de Formentera, que dispone de cuatro años.

La disposición final quinta prevé la aplicación del Plan estratégico de servicios sociales en el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la ley, que ha de incluir el Plan de calidad y que debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno y enviado al Parlamento para que se pronuncie”.

La disposición final sexta establece el plazo de 8 meses para la constitución del Consejo de Coordinación de Bienestar Social, del Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales y del Comité de Ética.

La disposición final séptima prevé la constitución de la Conferencia Sectorial en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la ley.

La disposición final octava dispone el plazo de veinticuatro meses, desde la aprobación de la ley para la creación del Sistema Informativo de Servicios Sociales.

La disposición final novena establece la obligación de que el Gobierno apruebe por decreto el despliegue reglamentario del Consejo de Servicios Sociales en el plazo de dos años desde que se apruebe la ley y mientras, ejercen las funciones de participación y consulta los órganos de participación y consulta creados por la Ley 9/1987.

La disposición final décima prevé la aprobación en el plazo máximo de diez meses los reglamentos de principios generales, por tal de desplegar los requisitos y procedimiento para la autorización de los centros y servicios sociales en el ámbito de la comunidad autónoma.

La disposición final undécima prevé el plazo máximo de doce meses para que el Gobierno y los consejos insulares aprueben las normas reglamentarias para fijar los requisitos y el procedimiento para la autorización de los centros y servicios de servicios sociales en su ámbito respectivo.

La disposición final duodécima establece la obligación de que el Gobierno apruebe, en el plazo de veinticuatro meses, del reglamento de principios generales y coordinación, y el reglamento propio del Registro Unificado de Servicios Sociales y que despliegue los requisitos y procedimiento de inscripción de las entidades, centros y servicios de servicios sociales en el ámbito suprainsular.

La disposición final decimotercera dispone que los consejos insulares deben aprobar, en el plazo máximo de treinta meses, las normas reglamentarias del Registro Unificado.

La disposición final decimocuarta establece que las administraciones competentes para el despliegue reglamentario de los requisitos, procedimiento de inscripción y del registro de entidades, centros y servicios, deben tener en cuenta las normas referidas a las autorizaciones específicas reguladas en el artículo 83 y si se debe incluir.

La disposición final decimoquinta prevé la obligación de que el Gobierno apruebe el reglamento de principios generales y el reglamento propio y despliegue los requisitos y el procedimiento para la acreditación de las entidades de iniciativa privada de ámbito suprainisular, en un plazo máximo de veinticuatro meses.

La disposición final decimosexta regula la obligación de los consejos insulares de aprobar las normas reglamentarias por fijar los requisitos y el procedimiento para la acreditación de las entidades de iniciativa privada de ámbito insular, en el plazo máximo de treinta meses.

La disposición final decimoséptima faculta al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para desplegar y aplicar esta ley, dentro del marco competencial que establece el Estatuto de autonomía.

Y, finalmente, la disposición final decimoctava establece la entrada en vigor de la ley a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.

III. Observaciones generales

PRIMERA. Este CES considera que la regulación sobre el sistema de servicios sociales de las Islas Baleares es capital para la población y, en este sentido, valora muy positivamente la iniciativa, dado que la ley vigente sobre la materia data de 1987. Pasados más de 20 años, la estructura demográfica de Baleares, las necesidades sociales de la población y el concepto de la gestión pública han variado y evolucionado notoriamente.

SEGUNDA. Como establece la Memoria socioeconómica y laboral del CES de España 2007, la situación social, en términos de bienestar y calidad de vida, mantiene una estrecha relación con las variables económicas y de mercado de trabajo. En este sentido, las políticas económicas, de ocupación y sociales cada vez están más interrelacionadas y hace falta que se apoyen mutuo. Y a las Islas Baleares, como territorio que forma parte de un país desarrollado, hace falta que se afronten los retos que plantea el crecimiento y la diversidad de la población ligados a fenómenos como la inmigración, el envejecimiento y longevidad de la población, el descenso de la natalidad, los cambios en las estructuras familiares y formas de convivencia o la adaptación a la sociedad de la información y del conocimiento. En este contexto, se pone a prueba la capacidad redistributiva de las políticas sociales para compaginar principios como la universalidad, la accesibilidad, la adecuación, la calidad y sostenibilidad de un amplio abanico de prestaciones y servicios.

TERCERA. El sistema de servicios sociales se incluye en el conjunto de la política social, dónde actúan las administraciones de los diversos ámbitos territoriales, estatal, autonómico, local, y, en nuestro caso, también insular,

por lo cual lo deben hacer necesariamente de forma coordinada. Particularmente, en el caso de las Islas Baleares hace falta tener en cuenta que la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de autonomía llevada a término a través de la Ley Orgánica 1/2007, a partir de la cual se otorga potestad reglamentaria normativa, hasta ahora otorgada en exclusiva al Gobierno, a los consejos insulares, en las materias consideradas como propias, y se faculta a este para establecer reglamentos de principios generales respecto de estas materias.

CUARTA. El CES advierte que un tono excesivamente programático del anteproyecto, que, en cierto modo, resulta inevitable atendida la materia que se regula, su carácter transversal y la necesidad de despliegue posterior, puede poner en peligro la aplicación efectiva de la norma y, en definitiva, la consecución de los objetivos que plantea. En este sentido, considera esencial que la administración ponga en funcionamiento, una vez que se apruebe el texto, todos los mecanismos de los que dispone para elaborar los instrumentos de planificación y normativos previstos sin agotar los plazos máximos previstos.

QUINTA. Finalmente, el CES considera oportuno exponer algunos de los datos que contiene la Memoria sobre la Economía, el Trabajo y la Sociedad 2007, aprobada por el Pleno el 24 de septiembre de 2008 (pendiente de publicación), respecto de las necesidades y servicios sociales de las Islas Baleares:

- En relación con la vulnerabilidad y la exclusión social en Baleares, hace falta recordar que el concepto de exclusión se utiliza para describir las situaciones en las cuales los ciudadanos afectados andan por un itinerario de pobreza y o /aislamiento de difícil regreso. Los factores que

influyen más decisivamente en la vulnerabilidad de la población son, la carencia o precariedad laboral y/o de vivienda, la carencia de formación, o la desestructuración familiar. La actuación desarrollada por las administraciones se continúa inclinando hacia los programas vinculados a actividades. En este sentido, el presupuesto destinado en el año 2007 a personas con riesgo de exclusión fue de más de 3,5 millones de euros. Con respecto a uno de los principales instrumentos económicos para combatir la exclusión, la renta mínima de inserción, que tiene carácter de prestación no contributiva, supuso en el año 2007 unos 2,8 millones de euros. Aparte de los programas de actividades y la renta mínima de inserción, la intervención pública de la Administración en todos los niveles territoriales se concentra en los itinerarios de inserción específicos para personas en situación de riesgo. El gasto previsto con este objeto en el año 2007 fue de más de 7 millones de euros.

- En relación con el colectivo de personas mayores, es necesario tener en cuenta que hay problemas característicos del mismo que se manifiestan en tres aspectos fundamentales: el económico, el funcional o sanitario y el social. La evolución demográfica ha conducido al envejecimiento de la población, lo cual implica una presión creciente en la demanda de servicios y prestaciones, de carácter sanitario, económico (pensiones) y de servicios sociales. Una de las prestaciones que ha asumido una importancia fundamental son los centros de estancias diurnas. En este sentido, el esfuerzo realizado en 2007 ha sido relevante, con 42 convenios firmados por más de 2,5 millones de euros, cantidad que representa un aumento del 167,52% respecto al año 2002 y el incremento de 1.500 personas beneficiarias. La Dirección General de Atención a la Dependencia también ha concedido ayudas a 20 años

para la mejora de centros de día a 15 ayuntamientos por un valor total de más de 5 millones de euros. Esta línea de financiación se completa con varios programas y planes de dotación y mejora de servicios. Por otra parte, a través del “PLA 10”, que es un convenio de colaboración plurianual, se pretende establecer una red de centros de atención para la gente mayor que llegue a todos los municipios.

- Con respecto a la discapacidad y dependencia, el CES destaca que la mayor visibilidad de las situaciones de discapacidad y de los derechos de las personas con discapacidad, el aumento de la conciencia social, las nuevas líneas de actuación y la capacidad de la iniciativa social y la mejora de la calidad de la atención contribuyen a la asunción con éxito de los retos. De acuerdo con los datos de nuestra Memoria 2007, los planes de apoyo vigentes, en el marco de la Administración autonómica, son, fundamentalmente, los convenios por financiar varias actuaciones sociales y de apoyo psicológico, la mejora de centros para las personas con discapacidades, dónde también se desarrolla el “PLA 10”, y el apoyo a las asociaciones y entidades.

- Y, finalmente, con respecto a la actividad de entidades privadas, que pueden tener finalidad mercantil (con ánimo de lucro) o social (sin ánimo de lucro), la Memoria del CES recuerda que en la Ley 9/1987, de acción social, las referencias a la participación de la iniciativa privada eran constantes y siempre se vinculaban a la insuficiencia de recursos por parte de la Administración pública. Con el tiempo, esta colaboración, planteada en un contexto de evolución de la gestión pública desde el modelo burocrático al gerencial, ha ido asumiendo varias fórmulas (subvención, convenio, concierto, contrato...) y también ha ido incrementando su peso sobre el conjunto de actuaciones propias del sistema de servicios sociales. Desde finales de los años noventa, en

Baleares convive una administración pública de los servicios sociales en proceso de normalización y homologación estatal con una mejora del proceso de concertación con iniciativas sociales, que cada vez tienen un peso más importante como proveedores de servicios públicos y como identificadores de necesidades y población vulnerable. En este sentido, parece que las entidades mercantiles tienden más a crecer que las sociales. Factores como el incremento de estándares de vida, la disponibilidad de más tiempo libre, el aumento de iniciativas voluntarias, los niveles educativos cada vez más altos o los cambios de roles dentro de la familia han contribuido al replanteamiento de las formas de abastecimiento de bienes y servicios públicos y al diseño de nuevas fórmulas de colaboración entre el Estado, la sociedad y el mercado, lo cual ha potenciado la descentralización de servicios, ha ofrecido nuevas formas de participación y ha creado un conjunto de organizaciones diversas, diferenciadas y heterogéneas, que se conoce como “tercer sector”. Las entidades y organizaciones que lo conforman son, en principio, organizaciones próximas al territorio que han nacido a partir de iniciativas de los ciudadanos, para responder a las necesidades que debe satisfacer la sociedad civil. Se trata de un sector en crecimiento, que gestiona más de 60 millones de euros de presupuesto anual y supera los 3.500 trabajadores.

IV. Observaciones particulares

Antes de comenzar las observaciones particulares, el CES considera oportuno hacer una consideración que, aun cuando afecta aspectos formales del anteproyecto, podría tener implicaciones respecto de la tarea consultiva de este Consejo. Hace falta recordar, una vez más, que los textos que sean enviados al CES para su dictamen, en el caso de proyectos normativos, son los

Anteproyectos de leyes, es decir, textos cerrados, y no borradores en proceso de revisión. Reiteramos, en este sentido, la doctrina establecida en el dictamen 9/2002, relativo al Anteproyecto de ley reguladora del crecimiento urbanístico, donde se afirmaba que *“por una parte, que la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del CES, establece en el artículo 2.1 a), párrafo primero, que el CES tiene como función la emisión de dictámenes preceptivos y no vinculantes con relación a “anteproyectos de ley (...) que regulen materias socioeconómicas, laborales y de ocupación”. Por otra parte, el artículo 36 de la Ley del Gobierno, que se ocupa del procedimiento de iniciativa legislativa, dispone que este procedimiento se inicie en la “consejería competente mediante la redacción de una propuesta de anteproyecto” enviada por el consejero competente al Consejo de Gobierno como anteproyecto. Estas normas permiten la distinción entre la fase de propuesta del anteproyecto y la fase de tramitación de anteproyecto. En la primera fase la norma está sometida a cambios y no tiene un texto fijado que refleje la intención del legislador. En la fase de tramitación del anteproyecto, en cambio, aquello que el promotor de la norma quiere está bien reflejado en su texto y los cambios posibles acontecen de las consultas que hace a los órganos correspondientes. Pero se entiende que el texto ya se ha concluido.”*

PRIMERA. Sobre la exposición de motivos

Aun cuando, como se ha dicho, la exposición de motivos está calificada como “preámbulo”, este CES considera oportuno hacer una consideración formal y, en este sentido, recordar que en el caso de las leyes el texto introductorio que explica la finalidad, contexto normativo y marco competencial la denominación correcta es, precisamente, “exposición de motivos”. En este sentido, hace falta tener en cuenta que el artículo 112 del Reglamento del Parlamento, de 4 de junio de 1986 establece que “los proyectos de ley remitidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para que se

pueda pronunciar” y que, por el contrario, el artículo 39.4 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno, dispone que “los reglamentos pueden incluir un preámbulo, que se debe limitar a expresar la finalidad de la regulación y el marco normativo que la habilita”.

SEGUNDA. Sobre el Título I: “disposiciones generales”

En general, el establecimiento de objetivos, principios, derechos y deberes a lo largo del título es ciertamente ambicioso y, en este sentido, demuestra un espíritu garantista que debe ir necesariamente acompañado de la previsión de los recursos presupuestarios suficientes y una gestión eficiente de los mismos.

En relación con el capítulo primero, en la definición del sistema de servicios sociales que contiene el artículo 2 se incluyen, en los apartados 4 y 5, menciones a la finalidad de servicios sociales y a las situaciones que deben prevenir, compensar y promover. Teniendo en cuenta que el artículo 3 establece los objetivos de las políticas de servicios sociales y el artículo 4, los principios rectores de los servicios, y que ambos pertenecen al mismo capítulo primero, el CES considera que los apartados mencionados son redundantes y que, en cualquier caso, debería replantearse su ubicación.

Por otra parte, este CES entiende, con respecto al artículo 3h, que se pretende expresar que el sector de los servicios sociales constituye un factor productivo tan importante como cualquier otro y, en este sentido, sugiere que los términos del apartado se adecúen a su objeto y se reconsidere el calificativo de esencial.

TERCERA. Sobre el Título II: “el sistema público de servicios sociales”

En el artículo 10 se vuelve a definir el sistema público de servicios sociales, reiterando lo previsto en el artículo 2.2., integrado en el capítulo primero del título anterior. Por otra parte, a lo largo del capítulo segundo de este título II se definen las diversas clases de servicios integrantes en el sistema público: los servicios sociales comunitarios “básicos y especializados” y los servicios sociales especializados. Atendida la exhaustividad que caracteriza el conjunto del anteproyecto, entendemos que una mención a los tipos de servicios contribuiría a la claridad del capítulo, como se hace, en relación a las prestaciones, al artículo 20.2.

Con respecto a la cartera de servicios sociales, prevista en los artículos 24 a 27, este CES considera que se trata de un instrumento esencial para la operatividad del sistema e incide en la importancia de su elaboración, en el plazo previsto en el anteproyecto.

Finalmente, sugiere, a fin de mejorar la sistemática de la norma, que el artículo 28, que prevé los criterios de intervención, se ubique en las disposiciones generales, o, si procede, en el capítulo primero del título, dado que su actual ubicación nos parece un tanto dispersa desde el punto de vista de la estructura de la norma.

CUARTA. Sobre el Título III: “Régimen competencial y organizativo”

En relación con este título, el CES considera que los artículos 40 a 42 deberán constituir un capítulo o una sección independiente, lo cual mejoraría la estructura interna del título y, por lo tanto, del conjunto de la norma.

Los listados de competencias de las diversas instancias territoriales resulta lo suficientemente detallado, aun cuando tendrá que ir acompañado de la

correspondiente dotación presupuestaria, para cubrir las correspondientes necesidades económicas y de personal, para su correcta ejecución. En relación con esta cuestión, hay que tener en cuenta especialmente la carga que asume la administración municipal, puesto que suele ser la primera instancia en la que los ciudadanos pueden detectar en primer lugar sus necesidades.

Igualmente, el CES considera que, aun cuando lo articulado parece dar respuesta a la coordinación en la gestión y planificación de los servicios, no propone un modelo conjunto de gobierno y de responsabilidades respecto de los servicios sociales entendidos como sistema.

QUINTA. Sobre el Título IV: “La participación en los servicios sociales y los órganos de participación”

En general, este CES considera que hace falta evitar la tendencia a impregnar el conjunto del articulado con disposiciones excesivamente programáticas, teniendo en cuenta que hay una parte específica de la norma, las disposiciones generales, dedicada a esta función. En este sentido, entiende que hace falta plantear que dado que el artículo 4, ubicado en las disposiciones generales, está dedicado al establecimiento de los principios que deben regir el conjunto del sistema de los servicios sociales, y que de manera profusa, el artículo 50 resulta redundante y sugiere, en consecuencia, que su contenido se integre en esta disposición generalista.

Con respecto a las funciones del Consejo de Servicios Sociales de las Islas Baleares, reguladas en el artículo 54, este CES sugiere que la función recogida en el apartado *d* se circunscriba expresamente a las materias que afecten a los servicios sociales y recomienda que se incluya la función de valorar la evolución de los diferentes instrumentos de planificación.

SEXTA. Sobre el Título V: “Los profesionales de los servicios sociales”

Este CES considera muy positiva la previsión de dotación de personal suficiente, con la formación, la titulación, los conocimientos, las aptitudes y la estabilidad laboral y el reconocimiento social y laboral que haga falta para garantizar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios sociales” y que “la organización del sistema público de servicios sociales garantice la disponibilidad y la adscripción del personal profesional estable, acreditado laboralmente y necesario para una atención social de calidad”. Aun cuando el texto hace una remisión a una posterior reglamentación sobre los titulaciones, los ratios de cada equipo de trabajo y los principales funciones de sus componentes, este CES considera que, aparte del beneficio de las previsiones para los usuarios de los servicios, la configuración de un sistema de servicios sociales profesionalizado comporta beneficios, aparte de para los usuarios, para el conjunto del sistema económico debido a la creación de puestos de trabajo cualificados y reconocidos socialmente y laboralmente y que ocupen personas que reciben el apoyo y la protección de la Administración.

El CES considera especialmente importante, con respecto a la titulación de los profesionales, que, de acuerdo con el artículo 61.2, debe ser objeto de desarrollo reglamentario, haya una valoración rigurosa de los requisitos de formación, atendiendo su carácter reglado y que se otorgue una consideración especial a la formación universitaria.

Por otra parte, recomienda la utilización de un lenguaje no sexista.

SÉPTIMA. Sobre el Título VI: “Financiación del sistema pública de servicios sociales”

En general, las previsiones que contiene el título tienden a ser garantistas, aun cuando dependen en mayor medida del despliegue reglamentario y la elaboración de los instrumentos de planificación posteriores a la ley, lo cual hace depender, a la vez, su efectivo cumplimiento:

- El artículo 67, donde se prevén los principios de la financiación, establece que las administraciones públicas de las Islas Baleares deben garantizar los recursos necesarios por asegurar los derechos de los ciudadanos a recibir las prestaciones que los correspondan. Esta previsión, implica, como se pone de manifiesto en la Memoria económica que acompaña al anteproyecto, un esfuerzo presupuestario considerable por parte de todas las administraciones, sin el cual acontece inviable el cumplimiento de los principios mencionados. En este sentido, la contundencia de la previsión del artículo 68 respecto de la obligación que todas las administraciones prevean en sus presupuestos los créditos suficientes y, si no es el caso, los amplíen- para garantizar las prestaciones garantizadas en las carteras de servicios refuerza la necesidad de compromiso institucional.
- Con respecto a la financiación de las infraestructuras, el artículo 69 se remite a los correspondientes planes estratégicos, por lo cual, como pasa con las carteras de servicios, se debe estar a la espera de la elaboración de los correspondientes instrumentos. En cualquier caso, el CES valora positivamente la mención que se hace en el

artículo 69.4 a la necesidad de tener en cuenta los costes derivados de la doble insularidad.

- En relación con la financiación de los servicios sociales comunitarios básicos, se prevé el establecimiento de convenios entre la Administración autonómica y la local, aun cuando la manera de determinar el coste de los programas y el establecimiento de criterios diferentes para las zonas de actuación preferente se remite al desarrollo reglamentario posterior.
- Con respecto a la financiación de los servicios sociales especializados y de los centros dónde se proporcionen, corresponde a la administración que sea titular, aun cuando en el caso de la financiación de los servicios, se remite a la fijación de los correspondientes módulos en la cartera de servicios sociales y en el plan estratégico de servicios sociales.
- Y, con respecto a la participación de los usuarios en la financiación de las prestaciones, también se remite al posterior desarrollo reglamentario y a la elaboración de las carteras de servicios para determinar los criterios. Aún así, el CES valora positivamente que el artículo 73 establezca, a todos los efectos, la tendencia a la gratuidad, puesto que entiende que la participación de los usuarios debería formar parte de una etapa transitoria hasta que esta gratuidad pudiera ser garantizada al conjunto de los usuarios.

OCTAVA. Sobre el Título VII: “La iniciativa privada”

Este CES considera que se debería mejorar la sistemática del título y que haría falta establecer una distinción más clara, si procede, entre las entidades de iniciativa privada que forman parte del sistema público de servicios sociales y las que no forman, dado que de la lectura sistemática de los artículos que conforman el título parece que se infiere que las autorizaciones para que las entidades privadas actúen en el ámbito de los servicios sociales se refieren a la red pública de servicios, mientras que se reservan las autorizaciones especiales, para actuar fuera de esta red, pero en el ámbito de los servicios sociales, a las personas físicas o jurídicas que no se consideren entidades de iniciativa privada, de acuerdo con el artículo 83. Recomienda, en este sentido, que se determine si las entidades de iniciativa privada que se definen en el artículo 76 pueden llevar a término su actuación fuera del sistema público de servicios sociales.

En relación con los procedimientos previstos, se remiten al desarrollo reglamentario posterior, por lo cual no pueden ser evaluados hasta que éste no se produzca.

NOVENA. Sobre el Título VII: “La calidad, la formación i la investigación en el ámbito de los servicios sociales”

Con respecto a la calidad, al cual se refiere el capítulo primero, el CES considera que es adecuado que se planteen estándares mínimos y óptimos de calidad, junto con los mecanismos de control y garantía de cumplimiento, aun cuando el establecimiento de los correspondientes criterios mediante un futuro plano de calidad hace difícil una evaluación más profunda de esta cuestión. En relación con la formación y la búsqueda previstas en el capítulo segundo, el CES considera, igualmente, que se trata de una previsión recomendable, aun

cuando no se establece ninguna medida concreta y, en este sentido, se deberá estar a la espera de las medidas de despliegue del texto legal.

DÉCIMA. Sobre el Título IX: “Inspección y régimen sancionador”

En general, el CES considera que la regulación de este título cumple las exigencias de la legislación inspectora y sancionadora y de la normativa en materia de procedimiento administrativo. No obstante, recomienda que, dentro de lo posible, la competencia inspectora se determine con más claridad, dado que el artículo 103.1 hace referencia al personal funcionario debidamente acreditado, que ocupe lugares de trabajo que comporten el ejercicio de funciones de inspección y que estén adscritos a órganos administrativos que tengan atribuida la competencia” y que en la determinación de las competencias de las administraciones de los diversos niveles territoriales, se otorga a todas la capacidades de inspección.

UNDÉCIMA. Sobre las disposiciones transitorias, derogatoria y finales

En general el CES considera que el contenido de las disposiciones finales es especialmente relevante, dado que prevé los plazos máximos para el despliegue normativo y planificador de la ley y el establecimiento de las carteras de servicios, transcurrido el cual, si se ha acometido el objeto previsto, la comunidad autónoma contará con una regulación completa y sistematizada de los servicios sociales.

Por otra parte, el CES considera oportuno hacer las sugerencias siguientes para la mejora del texto:

- En la disposición derogatoria, se propone incluir “sin perjuicio de la disposición transitoria primera y la disposición final novena”, para salvar la posible contradicción entre lo que disponen.
- En las disposiciones finales octava y novena, los plazos para la elaboración, respectivamente, del Sistema Informativo de Servicios Sociales y del decreto de desarrollo del Consejo de Servicios Sociales, tendrían que establecerse, como en el resto de casos, respecto del momento de entrada en vigor de la ley o, si se prefiere, desde su publicación y no a partir de la aprobación de la ley.
- En las disposiciones finales décima, undécima, duodécima, decimotercera, decimoquinta y decimosexta se propone que se incluya a partir de cuándo se deben contar los plazos establecidos, que se recomienda que sea el momento de entrada en vigor de la ley.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el Anteproyecto de ley de servicios sociales i solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

La secretaria general

Vº Bº

El presidente

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 14 de octubre de 2008