

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL
SEGONA ÈPOCA / NÚMERO 38 / DESEMBRE DE 1996



Consell Insular
de Mallorca

alimara

Núm 38

Segona Època, desembre de 1996

Edita: Consell Insular de mallorca

Redacció: Servei d'Acció Social i Sanitat

General Riera, 67

07010 Palma

Tel.: (971) 76 07 62

Fax: (971) 76 19 52

Portada: Vellesa i Família

Pere Alemany

Maquetació i Impressió: Maringraf, S.L.

Dipòsit Legal: PM - 128 - 1997

Els articles d'aquesta revista expressen únicament l'opinió dels seus autors.



COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE BENESTAR SOCIAL

Lluís Ballester Brage

1. L'ambigüitat actual de la distribució de les competències

Avui dia, la relació entre el govern de la CAIB i els consells passa per uns moments difícils, tal com es pot esperar d'una situació de canvi que no està associada al creixement i que es complica per les majories polítiques diferenciades. Els pressupostos públics estan congelats i encara no s'ha tancat el procés de definició de competències, cada un dels interlocutors tensa la corda cap al seu cantó reclamant més espai, més competències; en definitiva, més presència i protagonisme. Es trencarà la corda i la relativa complicitat, o bé en ressorgirà una relació més enfortida després de les tensions?

Efectivament, des de fa uns pocs anys assistim a un debat que, de vegades soterradament, altres de manera explícita, polaritza les posicions.

La diversitat de formes organitzatives i les contradiccions no són, però, les úniques ventades que bufen sobre aquesta difícil articulació de competències. En aquesta perspectiva cal dir que l'element problemàtic dels consells insulars, i especialment del Consell Insular de Mallorca, no ha estat el seu contingut, que correspon a una administració de segon grau que ha de superar la capacitat organitzativa i d'oferta dels municipis i aconseguir un àmbit adequat de planificació i de programació democràtica insular; sinó la concurrència al territori amb els serveis del Govern i amb la seva seu central, el que fa perdre identitat pública i, sobretot, complica les seves relacions de mediació amb les entitats municipals.

A Mallorca qualsevol anàlisi sobre el Consell Insular ha de partir d'un seguit de fets que avui estam en condicions d'objectivar. Són els següents:

- a. Un clar plantejament d'oposició, a molts ajuntaments, a tota administració que vulgui fer qualche cosa més que repartir recursos, sentiment acompanyat d'una tradició local reivindicativa.
- b. Una manca d'ordenació territorial d'àmbit supramunicipal, amb processos de comarcalització diversos i no coincidents.
- c. La Llei de Consells Insulars ha definit el règim jurídic dels consells, obrint el procés de redistribució de competències a nivell insular. Però, els consells no arriben a ser una part essencial de l'estructura autonòmica, sinó que, a vegades, s'han

volgut interpretar com a un poder competidor, el que fa aparèixer un sistema binari d'organització administrativa.

d. Consideració del Govern com a organització dominant, però oblidant que la Comunitat Autònoma és una comunitat de poders polítics format per un conjunt d'administracions i que la construcció de consens és fonamental.

e. Interès per part del Govern (Direccions Generals responsables) pel control directe de la gestió d'alguns serveis sectorials (sectors de minusvàlids, drogues i menors, especialment), portant en la pràctica a una situació de tractament radicalment diferent segons sectors.

Seguint el model de la Llei de Règim Local, als Consells Insulars els correspon les competències pròpies que els atribueixin les Lleis de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, competències que hauran d'estar en relació amb els principis de solidaritat i equilibri intermunicipal, i referides als diferents sectors de l'acció pública local. En aquest sentit, cal aclarir que el marge de discrecionalitat del legislador estatal o autonòmic és gran, però que, en tot cas, la distribució competencial que s'hagi de fer ha de connectar-se amb el criteri d'interès que limita expressament una atribució aleatòria i indeterminada de funcions i àmbits d'actuació.

Actualment dins l'àmbit de la gestió de serveis cal distingir dos nivells, tot el conjunt d'ofertes de complementació i suport a l'atenció primària i l'atenció especialitzada, el primer dels quals és competència plena del CIM, quant a programació i gestió ¹, hi col·labora financerament i amb suport tècnic l'Administració de l'Estat (Pla Concertat de Prestacions Bàsiques) i el Govern de la CAIB. El nivell especialitzat és de competència concurrent i la provisió, llevat de casos específics que són competència del Govern de la CAIB -tals com l'acolliment i l'adopció de menors o els serveis per a persones amb disminucions- és de responsabilitat compartida i, de vegades, no clarament establerta -serveis per a persones majors, per exemple-.

En tot cas, als Consells Insulars els correspon la coordinació dels serveis municipals entre si per garantir la prestació integral i adequada, en la totalitat del territori insular, dels serveis de competència municipal, així com la gestió directa o concertada dels serveis socials d'àmbit supramunicipal, d'acord amb l'article 18 de la Llei d'Acció Social.

2. Competències del Govern

La competència exclusiva, que li atribueix la Constitució, suposa que el Govern té plena potestat legislativa, potestat reglamentària, direcció política. Això vol dir que el Govern pot legislar directament en aquesta matèria sense haver-se de subordinar a la normativa estatal; el Govern pot i ha d'organitzar els serveis socials d'acord amb la seva pròpia política organitzativa i d'acord amb els seus propis mitjans i finalitats, etc.

La definició de les competències ha de tenir present que encara no s'ha completat el procés de transferències, de tal manera que tot el que es refereix a

l'INSERSO encara resta per definir.

Igualment s'ha de tenir present que hi ha una sèrie de prioritats relacionades amb algunes notables deficiències a l'estructura del sistema de serveis socials de la CAIB i que és competència del Govern superar-les:

2.1.- Completar el procés de reforma administrativa, unificant en una única conselleria les diverses competències de Benestar Social i superant la dispersió administrativa actual. La unitat de criteri polític, l'increment de substantivitat política, i, potser també, de transcendència pressupostària que la nova conselleria de Benestar Social han de permetre, són fonamentals per poder arribar a la constitució del sistema públic de serveis socials.

2.2.- El desenvolupament normatiu de la Llei d'Acció Social (per exemple: mitjançant una lleï d'ordenació administrativa dels serveis socials i de les prestacions socials; una regulació dels criteris d'acreditació i homologació dels mínims de qualitat, coordinació de les prestacions econòmiques, etc.) i de la Llei de Consells Insulars.

El que això possibilitarà és la definició del mínim d'oferta pública, el desenvolupament de les competències de cada nivell de l'administració, la consolidació pressupostària i de les dotacions de personal, la possibilitat de coordinació eficaç i una millora de la integració dels recursos existents (humans, locals, etc.). Igualment, resten per desenvolupar la normativa relativa al l'Ajuda a Domicili, Voluntariat, etc.

2.3.- L'Ordenació territorial de les competències, considerant els nivells supramunicipals (zones i/o comarques), donant un reconeixement normatiu a aquestes unitats territorials per tal de poder fer una planificació de les dotacions segons un patró de xarxa, des dels nivells més bàsics fins a l'atenció especialitzada.

Millorar el sistema de coordinació de l'oferta pública, potenciant la Comissió de Coordinació d'Acció Social (art. 30 de la Llei d'A.S.), evitant la proliferació de convenis puntuals de coordinació. Assolir la plena coordinació de serveis, mitjançant fórmules estables que superin l'eventualitat dels convenis.

2.4.- Concloure, presentar, dotar pressupostàriament i implementar tots els plans sectorials pendents: DROGUES ², PERSONES MAJORS, INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA, FAMÍLIA i SIDA.

Iniciar els treballs per poder realitzar els de MINORIES ÈTNIQUES, IMMIGRACIÓ INTERNACIONAL I DISMINUCIONS.

Dotar econòmicament, desenvolupar la normativa i impulsar que l'administració assumeixi als seus plans el conjunt de propostes del Pla d'Igualtat d'Oportunitats de les DONES, per tal que deixi de ser un pla retòric.

Desenvolupar el Pla de JOVENTUT, especialment pel que fa als aspectes socials.

Pràcticament tots aquests plans són interdepartamentals, de tal manera que s'han de desenvolupar els acords entre els diversos òrgans de l'administració competents, és especialment important l'articulació amb sanitat (conselleria i INSALUD), educació (conselleria i delegació provincial MEC), treball (Conselleria d'Economia i Hisenda, especialment programes europeus i inserció sociolaboral).

2.5.- Desenvolupar el compromís de definició de l'àmbit sociosanitari.

Finalment, a més del que estableix l'article 14 de la Llei 9/1987 d'Acció Social, sobre competències del Govern de la Comunitat Autònoma, des de l'any 1992, la competència exclusiva, definida a la Constitució resta regulada per la LLEI ORGÀNICA 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a Comunitats Autònomes que accediren a l'autonomia per la via de l'article 143 de la Constitució. Es transfereixen a la Comunitat Autònoma de Balears entre d'altres, les següents competències:

Art. 4.- L'execució de la legislació de l'Estat en: c) La gestió de les prestacions i serveis socials del Sistema de Seguretat Social: INSERSO.

Art. 5.- La competència exclusiva en la matèria de: a) Institucions públiques de protecció i tutela de menors.

Art. 16.1.- La transferència en la gestió de les prestacions de l'INSERSO, comprendrà les següents facultats:

a) Gestió de centres, serveis i establiments.

b) Gestió de prestacions socials del Sistema de Seguretat Social.

Art. 16.2.- Estableix les condicions a les quals restarà subjecte l'exercici de les competències sobre la determinació de les prestacions, els requisits, finançament, seguiment, avaluació i planificació.

Art. 19.- Es transfereix a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, la competència de desenvolupament legislatiu i execució de l'ensenyança en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, amb reserva de l'Estat de les facultats que li atorga el núm. 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució.

Art. 20.- Determina les condicions per exercir l'anterior competència.

3. Competències dels consells insulars

Segons la Llei de Bases de Règim Local 7/85, de 2 d'Abril, són competències pròpies dels Consells Insulars les que assenyala l'art. 36:

a.- La coordinació dels serveis municipals entre si per tal de garantir-ne la integral i adequada a la totalitat del territori insular, tot assegurant l'accés de la població de l'illa, al conjunt de serveis mínims de competència municipal.

b.- L'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menor capacitat econòmica i de gestió.

c.- La prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal.

Segons l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears a l'Art. 39.- Els Consells Insulars, a més de les competències que els correspon com a Corporacions

Locals, tindran la facultat d'assumir dins el seu àmbit territorial la funció executiva i la gestió en la mesura en la qual la Comunitat Autònoma assumirà competències sobre aquestes, d'acord amb aquest Estatut, entre d'altres matèries: (apartat 7) Assistència i serveis socials ³. Promoció social de la infantesa, la dona, la família, la tercera edat, els minusvàlids físics, psíquics i sensorials. Entitats benèfiques i assistencials.

El conjunt de competències, definides a l'article 15 de la Llei 9/1987 d'Acció Social i concretades al llarg d'aquests darrers anys, es pot resumir de la següent manera:

3.1.- OFERTA DE SERVEIS

Són competència seva tots els serveis de suport a l'atenció social primària i els serveis específics i especialitzats d'àmbit supramunicipal de tots els sectors, excepció feta dels ja dits (protecció jurídica de menors, especialment).

a. Competències pròpies, atribuïdes per la legislació sectorial en matèria de serveis socials (especialment: art. 15 de la Llei 9/1987, d'Acció Social) ⁴.

b. Competències delegades pels municipis o l'administració del Govern Balear ⁵. Tal com es preveu a l'art. 39 de l'Estatut d'autonomia i a l'art. 9, i als Capítols IV i V de la Llei de Consells Insulars 5/1989, de 13 d'Abril ⁶, i als articles. 15.7, 15.9 i 18 de la Llei 9/1987, d'Acció Social.

La delegació de competències, fins ara, es concreta en la següent norma:

- LLEI 12/1993, de 20 de desembre, d'atribució de competències als consells insulars en matèria de serveis socials i assistència social, corresponents al Decret del Consell General Interinsular de 28 de juny de 1982.

Art. 1.- S'atribueixen com a pròpies als Consells Insulars, les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears següents:

a) La concessió i renovació dels títols de família nombrosa, amb subjecció al model oficial vigent, sense perjudici de les facultats que es reserva l'Administració General de l'Estat al Reial Decret 251/1982. En tot cas, els Consells Insulars hauran de facilitar al Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears les informacions estadístiques necessàries sobre títols de família nombrosa expeditos, renovats, cancel·lats o anul·lats amb la periodicitat i condicions que reglamentàriament s'estableixin.

b) La concessió i gestió de les subvencions i ajudes amb finalitats assistencials a persones físiques i a centres o entitats per a beneficiaris residents a l'àmbit territorial de cada un dels Consells sobre les matèries de tercera edat, marginats, minories ètniques, infància, famílies, llars i institucions anàlogues. No es transfereix inversió nova per aquests conceptes.

c) Al Consell Insular de Mallorca la gestió i administració de la Residència-Club d'Ancians Nostra Senyora d'Huialfàs, de sa Pobla, carrer Isaac Peral, 19.

Art. 2.1.- Els Consells Insulars ajustaran el seu funcionament al règim establert en aquesta Llei, a la Llei 5/1989 de Consells Insulars, a la Llei 30/1992 de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, i a la legislació emanada del Parlament de les Illes Balears que hi resulti d'aplicació o, subsidiàriament, a la legislació estatal.

Art. 2.2.- Els Consells Insulars tindran potestat reglamentària organitzativa per a regular-ne la pròpia organització i el propi funcionament.

Art. 3.- No obstant aquestes competències, correspon al Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, de conformitat amb les lleis d'Acció Social i de Consells Insulars, l'exercici de les competències següents:

a) La potestat reglamentària normativa sobre les competències atribuïdes als Consells Insulars per la llei present, amb subjecció a les limitacions establertes en els apartats 1 i 2 de l'article 46 de l'Estatut d'Autonomia.

b) Altres competències que li siguin atribuïdes en la Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'Acció Social, en especial les esmentades a l'article 13.1, d'aquesta llei.

c. Assumpció de la garantia dels serveis mínims dispensats pels municipis, mitjançant el seu **suport jurídic-administratiu, econòmic i tècnic dels mateixos i la coordinació dels serveis municipals**, (especialment: art. 15.5 i 15.6 de la Llei 9/1987, d'Acció Social).

e. La **prestació de serveis supramunicipals**. No només desenvolupant les ofertes residencials o especialitzades, sinó també garantint la tramitació i la concessió de prestacions econòmiques i el desenvolupament de les instàncies preventives i de promoció social (especialment: articles 15.2 i 15.3 de la Llei 9/1987, d'Acció Social).

3.2.- PROGRAMACIÓ, ESTUDI NECESSITATS

f. La formulació de plans i de programes territorials, econòmics i socials i l'execució i el desplegament dels mateixos (especialment: art. 15.1 de la Llei 9/1987, d'Acció Social).

g. Funcions de recollida d'informació, estadística i estudi de les necessitats (especialment: art. 15.4 de la Llei 9/1987, d'Acció Social).

h. Exercici de la iniciativa legislativa (art. 6 de la Llei de Consells Insulars 5/1989, de 13 d'Abril).

3.3.- ESTABLIMENT DE FÓRMULES DE GESTIÓ CONCERTADA

i. Per a garantir l'eficàcia i eficiència podrà desenvolupar la **concertació de la gestió amb entitats públiques o privades**, sense afany de lucre, així com **fomentar la creació i donar suport a les mancomunitats de municipis** (especialment: articles 15.8 i 15.10 de la Llei 9/1987, d'Acció Social).

Així, cada illa queda configurada amb els eixos següents:

a. Assumeix les competències de gestió, en matèria de serveis socials, al seu territori, assumint la prestació dels serveis supramunicipals i el funcionament dels serveis municipals.

b. És la instància de delegació per excel·lència de les competències atribuïdes als municipis i a l'administració del Govern.

c. Es transforma en la unitat bàsica, al seu territori, de programació, planificació i coordinació. Aquesta funció de coordinació i de gestió de programes supramunicipals té com a principal instrument el Pla de l'Àrea de Benestar.⁷

En principi, és probable que el sistema de delegacions o atribucions de competència del Govern en favor dels consells permeti un reforçament de la seva esfera d'activitat: competències de PROTECCIÓ DE MENORS, gestió de nous serveis quan l'INSERSO sigui transferit a la CAIB, gestió dels programes del Pla d'Igualtat d'Oportunitats de les Dones, i altres que se puguin definir en un futur (minories ètniques, immigrants internacionals, programes de voluntariat i suport a ONG's, etc.)

En aquest sentit una proposta raonable de funcionament hauria de permetre el següent:

a. Que els ajuntaments prestin aquells serveis i funcions que estan en condició de garantir, formant mancomunitats quan no les puguin garantir de manera independent, sempre amb la col·laboració dels consells insulars.

b. Que els consells despleguin les seves competències pròpies i delegades, i prestin una especial atenció als serveis desatesos pels municipis o aquells que sigui convenient prestar a nivell supramunicipal.

c. Que els consells assumeixin, fonamentalment, un caràcter cooperador i dinamitzador a l'àmbit del seu territori, i utilitzin la comarca, o les «zones» (mancomunitats, agrupacions de municipis) com a punt de connexió de les seves relacions amb els municipis.

NOTES:

1. Art. 15.1, 15.2 i 15.6 de la Llei d'Acció Social 9/1987. Igualment, es pot consultar l'art. 18 sobre «col·laboració entre administracions públiques», el qual diu que «Amb l'objecte d'aproximar al ciutadà els serveis socials i l'assistència social, el Govern de la Comunitat Autònoma n'orientarà l'ordenació i l'actuació, per tal que siguin els Consells Insulars i els Ajuntaments, els qui les gestionin.»

2. Va ser presentat i aprovat pel Parlament el mes de desembre de 1994, però restava pendent de definir el Pla Estratègic, amb indicació de pressupost, dotacions, fases d'execució, etc.

3. La característica essencial de la matèria «assistència social» que permet una delimitació exacta per diferenciar-la d'altres matèries afins, consisteix en què les seves prestacions de serveis socials es porten a terme fora del règim contributiu de la Seguretat Social. Així, l'assistència social integraria el conjunt de les estructures institucionals públiques de prestació de serveis socials diferenciats del sistema de Seguretat Social.

4. Aquestes competències es resumeixen a continuació, als apartats **c, d, f, g, i**.

5. Tal com diu l'art. 17 de la Llei de Consells Insulars 5/1989, de 13 d'Abril: «La delegació consisteix en el traspàs de l'exercici de la funció executiva i de gestió de la Comunitat Autònoma sense cessió de titularitat.»

6. El Capítol IV es dedica a «les competències delegades» i el Capítol V al «procediment d'atribució de competències», establint, aquest darrer, a l'art. 22.c i d que l'atribució de competències haurà de contenir necessàriament, entre altres coses, «c. Valoració del cost efectiu. d. Mitjans materials, financers i personals que es posin a disposició de cada Consell Insular.»

7. Un exemple, és l'elaboració del **Pla Estratègic 96-99** per part de l'Àrea de Benestar Social del Consell Insular de Mallorca, al qual s'han establert unes línies prioritàries a partir d'un marc de referència valoratiu de les dotacions actuals.