

---

# alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL  
NÚMERO 44 / SEGONA ÈPOCA / DESEMBRE DE 1999



**Consell Insular  
de Mallorca**

---

# alimara

**Núm. 44**

Segona època, desembre de 1999

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: Kirstine Kammerer  
Maquetació  
i impressió: Gràfiques Marín

Dipòsit Legal: PM - 128 - 1987

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

*Tal com hem dit a la presentació general d'aquest número d'Alimara, posam l'article de Pere Mascaró en un bloc distint del de «Política social», però tot seguit perquè també en parla. Ara bé, ho feim així perquè pot ser un instrument molt interessant i complementari als articles del primer bloc. L'hem volgut diferenciar, però, perquè el seu autor col·labora en aquest número com a tècnic relacionat amb el món del treball social i no com a polític.*

*Pere Mascaró, a "El llarg camí cap a la descentralització dels serveis socials", fa una síntesi històrica dels punts àlgids dels serveis socials al nostre país que ens situen i ens donen més elements per entendre la seva situació actual. Per altra part, basant-se en la Llei de Serveis Socials del País Basc de 1996 -que pren com a mostra- planteja el seu "model" de descentralització i de repartiment competencial en matèria de serveis socials al nostre país.*

---

# EL LLARG CAMÍ CAP A LA DESCENTRALITZACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS

Pere Mascaró Pons,  
*economista*

L'escenari polític i institucional generat arran de les darreres eleccions autonòmiques ha posat en el primer lloc de les urgències històriques l'acabament de l'estructura institucional de la nostra comunitat autònoma. Aquest fet té una especial incidència en el camp dels serveis socials, ja que el procés de descentralització va ser iniciat fa molts anys i ha sofert una evolució erràtica que, al nostre entendre, és a la base del debat actual.

A les breus pàgines d'aquest article es pretén, precisament, situar quina ha estat aquesta evolució, les causes que l'han feta possible, com a consideracions que poden ajudar a entendre les diverses opcions de futur que es plantegen.

## **Els inicis expliquen la situació actual**

Podem situar en el Reial Decret 251/1982, de 15 de gener, sobre transferència de competències, funcions i serveis de l'administració de l'Estat a diversos Ens Preautonòmics en matèria de Serveis i Assistència Social, les primeres passes pròpies en l'àmbit autonòmic. Així i tot, aquestes passes són ben curtes encara. Junt a una sèrie de centres assistencials (avui desapareguts alguns d'ells) provinents de l'INAS, es transfereix la gestió de les ajudes assistencials, les subvencions a entitats i la gestió dels títols de famílies nombroses.

Des d'una perspectiva institucional no hi ha dubte que en aquella primera etapa existeix un consens generalitzat en la voluntat de situar en els consells insulars el major protagonisme de gestió en el camp dels serveis socials. Així, el mes de juny del mateix 1982 (només cinc mesos després de ser rebuda la competència des de l'Estat) el Consell General Interinsular (CGI) decreta la delegació de les competències als tres consells insulars. Amb això, el CGI fa una clara aposta insularista que posteriorment serà recollida de forma explícita en la redacció de l'Estatut d'Autonomia de 1983.

Així, en aquella primera etapa, els consells insulars es confirmen com els nuclis bàsics de gestió dels serveis socials en l'àmbit autonòmic. Tres fets són determinants d'aquesta situació en l'etapa inicial:

- En matèria de serveis socials era l'Estat l'únic protagonista d'uns serveis incipients i encara molt vinculats a la política social del franquisme del període de la transició.
- En tant que hereus de la Diputació Provincial, els consells eren les institucions locals que tenien més funcions i recursos en el camp dels serveis socials.
- Els serveis socials municipals no havien passat encara de l'estricta gestió del Padró Municipal de Beneficència.

En aquest procés, un fet significatiu que marcà molt decisivament l'evolució posterior és l'acord del Consell Insular de Mallorca de l'any 1984 de devolució de les competències que havia rebut en forma de delegació dos anys abans. Allò va significar un punt de ruptura en el procés de descentralització, ja que a partir d'aquell moment l'administració autonòmica es va veure obligada a posar en marxa una estructura pròpia de gestió de serveis (només per a Mallorca) que posteriorment es convertirà en la Direcció General d'Acció Social.

Aquest fet conjuntural, que trenca amb la dinàmica anterior, definirà amb profunditat tota la història posterior en dos aspectes centrals:

- El Govern Balear assumeix unes funcions contra la seva voluntat, sense cap interès en desenvolupar-les, i que situarà els serveis socials en l'àmbit de la comunitat autònoma en un context d'absoluta marginalitat i precarietat. Així, mentre a la resta de l'Estat la dècada dels anys vuitanta significa una etapa clau en el creixement dels serveis socials, de la que les administracions autonòmiques en duen el lideratge, a Balears, el creixement es produeix a pesar de l'administració autonòmica.

- El model de serveis que es produeix a Balears és asimètric entre les illes i absolutament discrecional en el camp municipal. La manca d'iniciatives col·lectives situa a cada consell i cada ajuntament en un procés molt particular, sense que existeixin instruments i elements de cohesió i coherència<sup>(1)</sup>.

En aquest context institucional d'inhibició autonòmica, la Llei d'Acció Social de 1987 no fa més que contribuir a la confusió existent. És més el resultat d'un mimetisme legislatiu que d'una voluntat real. En un moment en què totes les CC.AA. anaven aprovant lleis de serveis socials, el Parlament Balear aprova un text, per unanimitat, que no té cap correlació amb la manca d'iniciatives polítiques en aquesta matèria. El seu pobre desenvolupament posterior no n'és més que una conseqüència.

Serán alguns ajuntaments (fonamentalment el de Palma) i els consells de Mallorca i Menorca els que en aquesta etapa assumiran el major protagonisme en la construcció dels primers dispositius de serveis socials propis de l'etapa ja autonòmica. La importació d'experiències externes, la incorporació de nous professionals i la posada en marxa de nous instruments d'anàlisi i coneixement de la realitat social més pròxima, són a la base del desplegament dels nous serveis. En aquest sentit, s'ha de reconèixer la important i positiva influència del desenvolupament dels serveis socials a Catalunya a partir de la creació de la Generalitat i del canvi democràtic municipal de 1979, com a font important de coneixement d'experiències i la seva concreció en col·laboracions tècniques a Mallorca<sup>(2)</sup>.

En aquest camí, l'aprovació l'any 1990 del *Pla Quadriennal de Serveis Socials de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears* no aconsegueix aportar elements de clarificació ja que reproduïx, en allò més fonamental, les ambigüitats de la Llei de 1987, sense generar els recursos econòmics necessaris ni facilitar els instruments normatius que la seva aplicació concreta exigia. Així, el Pla Quadriennal no modificà en res substantiu la situació bàsica anterior i va ser valorat com una oportunitat perduda en el disseny d'un model propi de serveis socials a Balears.

La Llei de 1993 per la qual es transferien als consells insulars les competències delegades l'any 1982, haurien pogut ser un retorn a l'esperit inicial de reforç del model insularista de gestió dels serveis i el tancament de l'excepcionalitat de Mallorca iniciada l'any 1984. Però una vegada més es perd l'oportunitat. Així, queden fora les competències en matèria de minusvàlids (les més importants quantitativament)

que queden en mans del Govern Balear i es redueixen estrictament els continguts de les altres matèries a allò que imposava la pròpia llei de 1987 (sis anys abans) sense valorar els canvis ocorreguts en aquest període.

El desencontre polític de 1994 entre la majoria del Consell de Mallorca i Govern Balear, no fa més que encetar una nova seqüència en la dinàmica de confusió institucional, de duplicitats en les actuacions i de manca d'actuació coordinada. Com a resultat, la precarietat de recursos, la manca de normativa i l'absència d'una concepció integrada de serveis encara augmenta més, en proporció, podríem dir, a l'increment de protagonisme que teòricament ha d'assumir la Comunitat Autònoma com a resultat del procés efectiu de descentralització que es dona a nivell d'Estat espanyol, procés del qual la transferència de l'INSERSO n'és el major exponent.

Precisament aquest darrer fet és el que marca amb més intensitat la situació actual en el debat de la descentralització vers els consells insulars. I això s'explica pel fet que el Govern Balear, més enllà de les recents transferències rebudes de Madrid i de les matèries referides a Menors ja traspassades als consells fins ara, no han desenvolupat pràcticament cap iniciativa pròpia, tot limitant-se a la gestió del que ha arribat. És evident que la manca d'un model propi durant tots aquests anys, de la que n'és una prova la dispersió de funcions de serveis socials en diverses conselleries, no va facilitar una integració de les noves funcions assumides en un marc normalitzat que permeti parlar d'un *sistema de serveis socials*.

### Breu cronologia dels fets més rellevants

1978	Creació de l'ens preautonòmic Consell General Interinsular
1979	Extinció de la Diputació Provincial i assumpció de les seves competències i distribució de recursos i centres assistencials entre els tres consells insulars
1982	Transferència de competències de l'Estat a Balears. Delegació de la gestió de les competències anteriors als consells insulars
1983	Aprovació i entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia
1984	Mallorca retorna al Govern Balear les competències delegades l'any 1982
1985	Primer Pla d'Actuació de l'Ajuntament de Palma
1986	Elaboració del Mapa de Serveis Socials a Mallorca
1987	Llei d'Acció Social. Creació de la Direcció General d'Acció Social a la Conselleria de Sanitat i Seguretat Social
1988	Inici del Pla Concertat de Prestacions Socials Bàsiques
1989	Llei de consells insulars. Elaboració del Mapa de Serveis Socials de Menorca
1990	Pla Quadriennal de Serveis Socials de les Illes Balears
1993	Transferència de l'Estat de les competències de Menors. Llei de transferència als consells de les competències delegades l'any 1982
1996	Es transfereix a Balears l'INSERSO i es crea l'Institut Balear d'Afers Socials (IBAS)
1997	Llei de Transferència als consells de les transferències de Protecció de Menors

## La necessitat de refer el consens sobre la descentralització

El debat actual sobre la transferència als consells pateix d'un conjunt de condicionants, com a resultat de la història anterior, que desvirtuen les discussions i poden conduir fàcilment a errònies conclusions. Per aquest motiu es fa necessari prèviament objectivitzar els continguts de les possibles transferències, extreure els seus components històrics per tal d'identificar la seva ubicació idònia en termes del que és millor per als ciutadans (criteri d'eficàcia), quin és el marc més econòmic de gestió del servei (criteri d'eficiència) i finalment quin model és més coherent amb el model polític i institucional acordat (criteri de voluntat). Als tres criteris anteriors s'hi hauria d'afegir el d'oportunitat, per tal de donar a tot el procés la seqüència cronològica i dimensió temporal més coherent.

És evident, però, que els condicionants anteriors pesen massa i moltes vegades per sobre de les voluntats de les parts. La precarietat dels recursos socials de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears és un fet que complica qualsevol anàlisi tranquil·la i que alimenta el planejament de les transferències com a urgències històriques. La tradició de duplicitats, de descoordinació i de dispersió administrativa fa que el debat de les transferències s'hagi de produir des de la confusió o des del recel entre administracions.

La profunditat del tema, però, posa sobre la taula la consideració de l'oportunitat de la posada en marxa d'una dinàmica diferent. El consens general (polític, social i professional) sobre la situació caducada de la Llei d'Acció Social de 1987 recomana la seva reelaboració urgent tot incorporant les noves exigències que els serveis socials han posat en dotze anys de vigència. És precisament a la nova Llei on s'haurien de posar les bases de la nova configuració institucional dels serveis socials, des d'uns principis clarament descentralitzadors, amb un fort component municipal i insular; i és aquesta nova llei la que hauria de servir com a referent per a la culminació del procés de descentralització.

A diversos indrets podem trobar models de referència. Al meu entendre, un dels que s'ajusta en allò fonamental a les aspiracions col·lectives de descentralització, és el que es defineix a la Llei 5/1996 de Serveis Socials del País Basc. L'estructuració i distribució competencial entre Govern Basc, Diputacions Forals i ajuntaments, del que s'adjunta una possible aplicació de la seva filosofia al cas de Balears, pot ser un exemple útil.

Aquest nou marc, de nou consens, és el que permetria definir el repartiment competencial i de funcions des d'una perspectiva tècnicament racional i políticament sòlida<sup>(3)</sup>. A aquest marc legislatiu de referència s'hi hauria d'afegir una decidida proposta de finançament que faci possible el desplegament i consolidació del nou model de serveis socials que aquesta comunitat, després de disset anys, encara no ha pogut gaudir.

### Possible aplicació a Balears de l'estructura de la Llei de Serveis Socials del País Basc de 1996

El text que segueix no és més que un exercici d'aplicació dels principis de distribució competencial de la llei basca al cas de Balears. És evident que qualsevol projecte de llei només pot ser valorat en el seu conjunt i no en una part desvinculada del seu context. De totes maneres pot ser d'interès l'aplicació del model atès que es tracta de l'exemple més descentralitzat en atenció a les característiques *d'administracions fortes* de les Diputacions Forals, qualificatiu que també pot ser aplicat al futur dels consells insulars.

## **Disposicions de caràcter general**

1.- L'exercici de la funció legislativa en matèria de serveis socials correspon al Parlament de les Illes Balears.

2.- És competència del Govern de les Illes Balears el desenvolupament normatiu i l'acció directa que en matèria de serveis socials se li atribueix a la present llei. Per acció directa, als efectes d'aquesta llei, s'entén la competència d'execució respecte a aquells programes, centres o serveis que pel seu interès general o per les seves condicions específiques econòmiques i socials hagin de ser prestades amb caràcter unitari en tot el territori de les Illes Balears.

La concurrència d'aquests requisits per tal d'entendre que un programa, centre o servei s'inclou en el concepte d'acció directa haurà de ser declarada per decret del Govern, previ informe favorable de la Comissió de Coordinació de Serveis Socials.

3.- Els consells insulars seran titulars de potestat reglamentària complementària en el marc de la normativa base i de les limitacions que aquesta estableixi.

4.- En qualsevol cas, correspon als consells insulars, ajuntaments i altres entitats locals l'execució de les normes de serveis socials, d'acord amb allò que disposi aquesta llei i la normativa que la desenvolupi.

## **Del Govern de les Illes Balears**

El Govern, a més de l'exercici de la iniciativa legislativa i de la potestat reglamentària en matèria de serveis socials, ostentarà, en l'àmbit de la seva competència, les següents funcions:

1.- Planificació general dels serveis socials en tot el territori de les Illes Balears, amb la finalitat d'establir prioritats, evitar desequilibris territorials i garantir, d'acord amb els principis establerts en aquesta llei, nivells mínims de protecció, en coordinació amb els consells insulars i els ajuntaments.

2.- Coordinació de les actuacions tant des dels diversos òrgans de les administracions competents en la matèria com dels sectors de la iniciativa privada concertada, amb la finalitat de garantir una política homogènia en aquest àmbit.

3.- Ordenació dels serveis socials, regulant les condicions d'obertura, modificació, funcionament i tancament de centres i serveis, la capacitació del personal i l'establiment de les normes d'autorització, concertació, homologació i inspecció.

4.- Creació, manteniment i gestió d'aquells programes, centres i serveis inclosos en la competència d'acció directa del Govern.

5.- La inspecció de les entitats vinculades a la competència d'acció directa del Govern.

6.- Planificació, coordinació i disseny de les estadístiques de serveis socials, així com l'elaboració i manteniment, a partir de l'acció conjunta i coordinada amb els consells i ajuntaments. En aquestes estadístiques s'introduirà la desagregació de dades per gènere.

7.- Creació i manteniment del Registre General de Serveis Socials, en el qual hi constarà com a mínim, la creació, modificació, sancions i tancament dels centres i serveis creats en virtut de la competència d'acció directa del Govern. El registre realitzarà també l'anotació i agregació, a efectes informatius, de les inscripcions que realitzin els respectius registres insulars.

8.- La tutela de les fundacions i les relacions administratives respecte d'altres



entitats que prestin serveis socials dins l'àmbit territorial de les Illes Balears, que es desenvoluparan segons la seva normativa específica.

9.- Estudi i recerca de les causes dels problemes socials, així com dels mitjans necessaris per a la seva resolució, amb la finalitat de proporcionar assessorament tècnic i informació a les entitats que actuen en el sector.

10.- Exercici de la potestat sancionadora respecte d'entitats vinculades a la competència d'acció directa del Govern en els termes recollits a la present llei i altres normes que la desenvolupin.

11.- Representar les Illes Balears en qualsevol manifestació supracomunitària i especialment davant el ministeri competent en matèria de serveis socials de l'Administració de l'Estat i dels seus organismes i, si n'és el cas, davant les institucions de la Unió Europea.

El govern de les Illes Balears, quan les relacions tinguin per objecte matèries d'interès específic o singular de qualsevol dels consells insulars, articularà la presència de representants d'aquests en el si de les seves delegacions.

### Dels Consells Insulars

Serà competència dels consells insulars, en matèria de serveis socials i en l'àmbit dels seus respectius territoris, la realització de les següents funcions.

1.- Reglamentària, per a l'organització dels seus propis serveis en matèria de serveis socials.

2.- Programació dels serveis socials en el seu àmbit territorial, d'acord amb la planificació general establerta pel Govern de les Illes Balears.

3.- Creació, manteniment i gestió dels serveis socials especialitzats supramunicipals que no superin l'àmbit territorial de la seva competència.

4.- Definició, si n'és el cas, dels sectors comarcals de serveis socials del seu àmbit territorial.

5.- Inspecció i control dels programes, centres i serveis de la seva titularitat i dels municipals que rebin finançament de la institució insular, així com dels privats radicats en el seu territori.

6.- Estudi i determinació de les necessitats a cobrir en el seu territori i programació dels recursos necessaris per atendre-les, en coordinació amb els ajuntaments.

7.- Assistència tècnica i assessorament als ajuntaments i altres entitats locals, així com a la iniciativa privada concertada, en matèria de serveis socials.

8.- Promoció de la participació dels ajuntaments així com de les persones usuàries, de les organitzacions de les mateixes i dels professionals, en la gestió i desenvolupament dels serveis socials del seu àmbit territorial.

9.- Promoció i foment de serveis socials municipals mancomunats.

10.- Autoritzar i homologar els serveis i centres de naturalesa privada radicats en el seu territori.

11.- Creació i manteniment del Registre Insular de Serveis Socials, on hi constarà com a mínim la creació, modificació i tancament dels centres i serveis que es constitueixin en l'àmbit de la seva competència, les autoritzacions, concerts i homologacions dels mateixos i les sancions que s'hagin imposat, així com qualsevol altra circumstància que es pugui establir reglamentàriament. Una còpia d'aquestes inscripcions haurà de ser remesa al Registre General de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i una altra a l'Ajuntament o entitat local que correspongui.

12.- Manteniment d'estadístiques actualitzades de necessitats i recursos en matèria de serveis socials, en l'àmbit del seu territori, sense perjudici del que estableix l'article 17.6 d'aquesta llei.

13.- Exercici de la potestat sancionadora en l'àmbit de la seva competència, en els termes recollits en aquesta llei i en les normes que la desenvolupin.

### **Dels ajuntaments**

Els ajuntaments hauran de prestar, per si mateixos o de forma associada, les funcions pròpies de les àrees bàsiques de serveis socials descrites a l'article.

1.- Tots els municipis disposaran de servei social de base, amb les característiques mínimes descrites en aquesta llei.

2.- En tots els municipis amb població superior a 20.000 habitants, a més del servei social de base, existiran serveis destinats a l'acollida d'urgència per atendre situacions crítiques determinades per la manca d'allotjament o per greus conflictes convivencials, així com centres que afavoreixin la convivència social i la solidaritat entre els ciutadans.

### **Competències municipals**

Serà competència dels municipis, en matèria de serveis socials i en l'àmbit de seu territori respectiu, la realització de les següents funcions:

1.- La creació, organització, gestió i reglamentació dels serveis socials definits a l'article anterior. La seva implantació i ubicació respondrà a les necessitats detectades, tot atenent criteris de descentralització, flexibilitat i proximitat a la ciutadania.

2.- La programació municipal dels serveis socials, d'acord amb allò establert a la planificació general del Govern de les Illes Balears i la programació del respectiu Govern Insular.

3.- La promoció de la solidaritat i la participació ciutadana en els programes dels serveis socials municipals.

4.- La detecció i registre de les necessitats socials en el seu municipi, tot facilitant el suport estadístic que es determini per part del Govern de les Illes Balears i el Govern Insular afectat.

5.- La promoció i realització d'investigacions i estudis sobre la problemàtica social a nivell municipal, així com de les necessitats i recursos existents.

6.- Inspecció i control dels serveis socials de la seva competència.

7.- Exercici de la potestat sancionadora respecte als serveis socials de la seva competència, en els termes definits en aquesta llei.

## **NOTES**

(1) La posada en marxa dels serveis d'ajuda a domicili a molts municipis, amb criteris i concepcions particulars, sense cap regulació unificadora, és a la base del desgavell actual i de la conversió, en molts casos, d'aquesta prestació en un instrument de clientelisme ben lluny de les necessitats reals.

(2) El Mapa de Serveis Socials de Catalunya i el Pla d'Actuació de l'Ajuntament de Barcelona, són uns clars referents metodològics tant per a l'elaboració del primer Pla d'Actuació de l'Ajuntament de Palma (1985) com per al Mapa de Serveis Socials de Mallorca (1987) impulsat pel Consell Insular.

(3) En aquesta nova Llei és on s'haurien de recollir els principis bàsics establerts en el pacte polític de la nova majoria parlamentària.