

Novetats de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials,

en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials

I **Virgínia Sors Guil**

Llicenciada en dret

Tècnica mitjana de gestió del departament d'Acció Social del Consell Insular de Menorca

Resum

Amb l'aprovació de la **Llei 4/2009, d'11 de juny**, de Serveis Socials, s'inicia un període de necessària adaptació de la normativa fins ara vigent en aquesta matèria, que permet configurar un Sistema de Serveis Socials adequat a la nova realitat social i a les necessitats que aquesta planteja.

Amb aquest estudi es pretén presentar una **anàlisi** descriptiva de les **novetats** contingudes a la citada llei en matèria de **control administratiu** d'entitats, centres i serveis de serveis socials en l'àmbit territorial de les Illes Balears, és a dir, respecte del règim d'autoritzacions, acreditacions, registre, inspecció i procediment sancionador. No obstant això,

les observacions contingudes en aquest article, derivades de l'anàlisi de l'articulat de la llei en aquesta matèria, requereixen d'un estudi complementari centrat en tots aquells aspectes que han de ser objecte de desplegament reglamentari i que en resulten de cabdal importància a l'hora de disposar d'un treball complet i detallat sobre la matèria.

I. Fonaments de la nova Llei de serveis socials

L'11 de juny de 2009, el Parlament de les Illes Balears aprovà la Llei 4/2009, la qual substitueix la Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'acció social. El nou text normatiu respon a la necessitat d'adequar a la realitat social

actual tota la normativa fins ara vigent i d'assolir nous reptes derivats de la inevitable evolució social.

D'altra banda, amb l'aprovació d'aquesta llei, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, a l'igual que la resta de comunitats, pretén complir les previsions establertes a la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.

A causa de les noves situacions de necessitat –la majoria derivades del creixement i l'envel·liment de la població–, l'augment del nombre de persones en situació de dependència, la crisi del model familiar tradicional i la pervivència de la marginalitat o risc de pobresa i exclusió de determinats col·lectius, entre d'altres, des de l'àmbit públic i privat s'ha promogut modernitzar tant la concepció com la tipologia i la manera de prestar els serveis socials. Així, es configura un mapa de recursos destinats a cobrir totes les noves necessitats que requerien una regulació adequada, motiu pel qual s'aprova la Llei 4/2009, d'11 de juny, que, amb criteris d'eficiència, eficàcia i qualitat, dissenya un nou sistema de serveis socials.

II. El control administratiu en la prestació de serveis socials. Un recorregut normatiu en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials

El primer antecedent normatiu en aquesta matèria a les Illes Balears el trobam a la **Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'acció social**, l'aprovació de la qual responia a la necessitat d'ordenar i regular de forma harmònica i homogènia la diversitat d'accions que en matèria de serveis socials s'havien desenvolupat

en un marc de dispersió normativa, competencial i organitzativa, caracteritzat per una manca absoluta de planificació quant a necessitats i recursos, la qual cosa provocava importants desequilibris i una necessitat d'intervenció des de la iniciativa privada per cobrir les mancances del sector públic.

Amb l'aprovació d'aquesta llei, per primera vegada s'introdueix el concepte d'autorització de centres de serveis socials i d'inscripció preceptiva en un registre general, de manera que es dotava de rang normatiu de llei una sèrie de preceptes bàsics en matèria de control administratiu que, posteriorment, s'hauran de desenvolupar reglamentàriament per tal d'establir els requisits i les condicions mínimes per a l'obertura, el funcionament, les normes d'acreditació, el registre i la inspecció de centres de serveis socials.

Com a desplegament d'aquesta llei, i per tal de respondre a la necessitat de disposar d'una adequada regulació específica en matèria de centres i serveis d'atenció a gent gran, s'aprova el **Decret 22/1991, de 7 de març, regulador de les condicions i els requisits mínims per a l'obertura i el funcionament de centres, serveis o establiments residencials per a la tercera edat**, el qual té per objecte «regular les condicions i els requisits higiènic-sanitaris i per a l'atenció social que han de reunir els centres, serveis o establiments residencials per a la tercera edat, públics o privats, radicats en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i, així mateix, el règim per a autoritzar-los» (article 1).

Així, aquest decret esdevé la primera referència normativa específica que regula d'una forma més acurada aquesta matèria, i que inclou en l'articulat aspectes tan importants com la definició de centres i serveis, supòsits en què es requereix la tramitació de l'autorització administrativa corresponent, el procediment de sol·licitud i concessió, requisits i

condicions mínimes materials i funcionals dels centres i serveis, així com el sistema d'inspecció i el procediment sancionador en cas d'incompliments.

Posteriorment, s'aprova la **Llei 4/1999, de 31 de març, reguladora de la funció inspectora i sancionadora en matèria de serveis socials**, la qual suposa disposar, per primera vegada, d'una regulació específica de les actuacions inspectores i sancionadores que l'Administració de les Illes Balears ha de dur a terme en relació amb les entitats, els serveis i els establiments de serveis socials. Neix, per tant, amb la voluntat d'esdevenir el complement necessari de la normativa reguladora del sistema de serveis socials examinada, ja que és una eina eficaç per garantir els drets dels usuaris i la qualitat de les prestacions en aquest àmbit.

Aquesta llei, en un primer moment, preveu els principis generals d'actuació de la funció inspectora, ja que en recull les funcions bàsiques i en determina les competències per, més tard, regular de forma detallada l'exercici de la funció inspectora pròpiament dita amb l'establiment del personal inspector, els principis bàsics d'actuació, els deures als quals estan sotmesos, la constància de les seves actuacions i les conseqüències que es deriven de tot el procés, a més de fixar el règim d'infraccions, determinar la responsabilitat i les sancions i també establir el procediment sancionador que exigeix l'exercici de la potestat sancionadora en aquesta matèria.

El mateix any, i per desplegar la Llei 9/1987, d'11 de febrer, es dicta el **Decret 66/1999, de 4 de juny, pel qual s'aprova el Reglament regulador del sistema balear de serveis socials**, que respon a la necessitat de tenir un text normatiu, amb rang reglamentari, que esdevingui un instrument a mig camí entre les previsions generals de la Llei d'acció social i les previsions normatives

de caràcter específic que, des de l'entrada en vigor d'aquesta, s'havien dictat per tal d'adequar-se als importants canvis socials que se succeïen i que propiciaven nous models de prestació de serveis socials.

Aquest decret preveu el règim d'autorització al qual s'han de sotmetre totes les entitats, centres i serveis que vulguin funcionar en l'àmbit dels serveis socials, i concreta, per primera vegada, les activitats sotmeses a autorització, el procediment per obtenir-la, la competència per atorgar-la i els requisits per mantenir-la. Així mateix, el Decret recull uns requisits mínims de qualitat comuns que han de complir totes les entitats titulars de serveis socials.

D'altra banda, en coordinació amb el sistema d'autoritzacions i per tal de completar-lo, es preveu crear un nou registre per a la inscripció d'entitats, centres i serveis de serveis socials, com a eina de coneixement, informació i planificació dels recursos disponibles. Com a darrera via de control i garantia en la prestació dels serveis socials, la Llei remet a la legislació específica en matèria d'inspecció i sanció, ja examinada.

En un moment posterior, i en compliment de la disposició addicional primera d'aquest decret, per la qual s'han d'aprovar la tipologia d'entitats, els serveis i els centres de serveis socials, les seves condicions materials i funcionals mínimes i les ràtios de personal a què fa referència el Decret mateix, s'aprova en l'àmbit de l'atenció a la gent gran el **Decret 123/2001, de 19 d'octubre, de definició i regulació de les condicions mínimes d'obertura i funcionament dels centres i serveis per a persones majors, tant públics com privats, ubicats al territori de les Illes Balears**, que deroga l'antic Decret 22/1991, de 7 de març, i que, segons l'exposició de motius, respon a «l'aparició de noves necessitats lligades a les persones majors, la necessitat de regular els

centres i els serveis que s'han anat creant per les necessitats socials sense cap marc regulador, la necessitat d'actualitzar la normativa vigent, la necessitat d'establir un marc conceptual dels requisits bàsics dels centres i serveis i la necessitat de millorar la qualitat de vida».

Aquest decret defineix la tipologia de centres per a gent gran, estableix els requisits i les condicions mínimes comunes a tots els centres i, després, estableix per a cadascuna d'aquestes tipologies els requisits i les condicions mínimes específiques pròpies de cada centre amb una mateixa estructura que es concreten en: objectius, funcions dels centres, usuaris, serveis que es presten i requisits materials i funcionals, amb especial esment al personal.

A més, quant al règim competencial i organitzatiu en aquesta matèria, és obligatori esmentar la **Llei 14/2001, de 29 d'octubre, d'atribució de competències als consells insulars en matèria de serveis socials i seguretat social**, per la qual s'atribueixen als consells insulars la funció executiva i la gestió en matèria de serveis socials amb relació als àmbits territorials respectius, així com l'exercici de la potestat reglamentària sobre les matèries transferides.

Fins que es va aprovar aquesta llei, l'Administració competent en matèria d'autorització, registre i inspecció era el Govern de les Illes Balears. No obstant això, a causa del procés de descentralització i l'assumpció consegüent de més competències per part dels consells insulars, mitjançant la Llei 14/2001, de 29 d'octubre, se'ls atribueixen les competències en matèria de control administratiu d'entitats, serveis i centres de serveis socials en el seu àmbit territorial, en concret:

- Funció executiva i de gestió respecte a l'autorització, la qualificació d'entitat col·laboradora, la creació i la gestió dels

registres insulars del sistema balear de serveis socials i la funció inspectora i sancionadora en aquesta matèria.

- Potestat reglamentària sobre regulació de procediments especials per autoritzar i registrar tipologies concretes d'entitats, serveis i centres de serveis socials d'àmbit insular, i també de disposicions complementàries del procediment general i desenvolupament de la normativa bàsica vigent quant als requisits i les condicions funcionals i materials mínimes dels centres i serveis de serveis socials.

Aquesta mateixa distribució competencial és la que estableix la **Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears**, la qual, a l'article 70, determina que, entre d'altres, són competències pròpies dels consells insulars: els serveis socials i l'assistència social, el desenvolupament comunitari i la integració, la política de protecció i atenció a persones dependents, els complements de la Seguretat Social no contributiva, el voluntariat social i les polítiques d'atenció a les persones i als col·lectius en situació de pobresa o necessitat social.

Finalment, i per concloure aquest recorregut normatiu d'abans d'aprovar la nova Llei de serveis socials, cal esmentar la incidència que tingué l'aprovació de la **Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència**, que configura un nou marc d'actuació en les prestacions del sistema de serveis socials fins a la data vigent i promou una nova ordenació del sector que posa l'accent en els drets subjectius que es generen amb el fet d'aprovar-la.

Amb aquesta llei es fixen, amb caràcter bàsic, una sèrie de mesures per tal de garantir la qualitat del sistema per a l'autonomia i atenció a la dependència i s'estableixen uns estàndards essencials de qualitat. A aquest

efecte, en compliment de les previsions de la Llei en aquesta matèria, el Consell Territorial, en la reunió de dia 27 de novembre de 2008, aprovà l'**Acord sobre criteris comuns sobre acreditació per garantir la qualitat del sistema per a l'autonomia i atenció a la dependència**, com a criteris mínims que han de ser tinguts en compte per cada comunitat autònoma a l'hora de legislar sobre aquesta matèria.

III. El règim d'autorització, acreditació, registre i inspecció en la Llei de serveis socials

Com hem tingut ocasió de comprovar, en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i per tal d'ordenar el sector, s'han establert una sèrie de mesures d'interacció administrativa que han estat objecte de regulació i que, en definitiva, s'han concretat en la instauració d'un sistema d'autoritzacions, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials que ha permès controlar més i millor la prestació de serveis socials.

No obstant això, dels canvis socials produïts d'ençà que es va aprovar l'antiga Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'acció social, i els seus desplegaments reglamentaris, especialment derivats del sorgiment de noves necessitats per cobrir, de la proliferació de nous recursos per atendre aquestes necessitats i de l'aparició de nous operadors que actuen en l'àrea dels serveis socials, se'n desprèn la necessitat de disposar d'una ordenació més àmplia i completa en matèria de control administratiu. A aquest efecte, es fa necessari promulgar un nou text normatiu amb rang de llei que, un cop revisat el sistema fins ara vigent en aquesta matèria i basant-se en l'experiència assolida mentre era vigent, promogui una renovació i una actualització d'aquest sistema per tal d'adequar-lo a la nova realitat

social, a fi que permeti millorar la qualitat dels serveis amb l'establiment de condicions mínimes d'idoneïtat per a tota la xarxa de serveis socials, amb independència de la seva tipologia o titularitat.

En aquest sentit, partint de la perspectiva general de dotar d'un rang normatiu de llei una sèrie de preceptes bàsics, i reservant al desplegament reglamentari els altres que, per la seva naturalesa, tenen un caràcter més específic i que, per tant, necessiten aquest desenvolupament, la nova llei integra en un únic cos legislatiu els aspectes següents.

Règim competencial i organitzatiu

- S'atribueixen al Govern de les Illes Balears les competències per establir els criteris i els estàndards mínims de qualitat dels diversos serveis socials; organitzar i gestionar el registre unificat de serveis socials de les Illes Balears, i exercir les potestats d'inspecció i de sanció respecte a entitats, centres i serveis suprainsulars inclosos en l'àmbit competencial de l'Administració autònoma de les Illes Balears. Així mateix, i quan hi hagi interessos econòmics afectats que excedeixin l'àmbit insular, el Govern és competent per fixar directrius de coordinació per establir les condicions mínimes de qualitat dels centres i serveis de serveis socials i garantir la igualtat de tots els ciutadans.
- S'atribueixen als consells insulars les competències per crear, organitzar i gestionar els centres o serveis que per la seva naturalesa i característiques tinguin caràcter insular o supramunicipal; registrar, autoritzar i inspeccionar les entitats, els centres i els serveis de serveis socials d'àmbit municipal o insular, i crear i gestionar els registres insulars de serveis socials i col·laborar en el manteniment del registre unificat de serveis socials de les Illes Balears.

Control administratiu

- Es preveu un règim d'autoritzacions administratives que substitueix el que hi havia establert en la normativa anterior i que és de compliment obligatori per poder prestar serveis socials i formar part de la xarxa pública de serveis socials. La Llei preveu les classes d'autoritzacions, els requisits per obtenir-les, el procediment de concessió, el manteniment, la revocació i la suspensió, així com la creació del registre unificat de serveis socials com a instrument de coneixement, planificació i coordinació. Tots aquests són aspectes que han de ser objecte de desplegament reglamentari.
- Es preveu, per primera vegada, el règim d'acreditació administrativa com a condició necessària per poder formar part de la xarxa pública de serveis socials, que s'entén com un plus de qualitat de centres i serveis que es desprèn dels requisits mínims i el procediment per concedir-la, així com el manteniment, la suspensió i la revocació.
- Finalment, la Llei regula, de forma extensa i detallada, el sistema d'inspecció i el règim sancionador que garanteix el compliment de tot el que la Llei disposa.

1. Novetats en matèria d'autoritzacions

L'autorització es configura com el mitjà que té l'Administració competent per comprovar la idoneïtat de l'activitat que es pretén desenvolupar en l'àmbit dels serveis socials en compliment dels requisits exigits i la normativa aplicable, així com l'adequació a les necessitats socials del moment.

La Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials, ha optat per regular el règim d'autorització administrativa a mig camí entre l'absència legislativa que caracteritzava l'antiga Llei d'acció social, la qual remetia al desplegament reglamentari, i la detallada regula-

ció continguda en el Decret 66/1999, de 4 de juny. En aquest sentit, la Llei de serveis socials es limita a exigir **l'obtenció i el manteniment** de la preceptiva autorització administrativa, a més de la inscripció corresponent al registre unificat de serveis socials en els casos de prestació de serveis socials que formin part de la xarxa pública de serveis socials de les Illes Balears. En la resta de casos, n'hi ha prou d'estar inscrits en el registre esmentat. Si a aquesta escarida previsió hi afegim el fet que la secció dedicada al registre unificat de serveis socials no preveu com a requisit previ a la inscripció disposar de la preceptiva autorització administrativa tal com s'exigia en la normativa anterior, es planteja un dubte quant al control administratiu que es pugui exercir en la prestació de serveis socials quan aquests no hagin de formar part de la xarxa pública de serveis socials, i es desvirtua, d'alguna forma, el sistema objecte de regulació. No obstant això, cal tenir en compte que el capítol III del títol IX dedicat a la inspecció i el règim sancionador preveu com a infraccions lleu, greu i molt greu casos d'incompliment de les condicions que han motivat l'autorització administrativa o el fet d'actuar en l'àmbit dels serveis socials sense disposar de l'autorització administrativa.

A aquest efecte, cal atènyer-se al desplegament reglamentari que es dicti en aquesta matèria, entenent que el registre unificat de serveis socials hauria de ser un mecanisme per, en qualsevol cas, donar a conèixer les autoritzacions atorgades.

Així mateix, i com a novetat, la Llei preveu les denominades **autoritzacions especials** com a autoritzacions específiques per a les entitats que no tinguin la consideració d'entitat privada de serveis socials però que prevegin dur a terme actuacions puntuals en aquest àmbit, amb validesa només per a aquestes i amb els requisits i el procediment que s'han d'establir reglamentàriament.

Així mateix, la Llei recull les diferents **classes d'autoritzacions** administratives depenent de les actuacions que es pretenguin desenvolupar. En aquest sentit, s'ha optat per simplificar els casos que requereixen autorització, suprimir-ne uns quants dels que es preveuen en la normativa anterior i introduir-ne de nous. Acaba amb una clàusula oberta per a les possibles actuacions que es determinin reglamentàriament. Així, com a canvis substancials introduïts per la nova normativa en aquest àmbit, el supòsit tradicional d'autorització per a la «construcció de centres de serveis socials, trasllat de la ubicació, així com la modificació substancial de l'establiment o de la seva capacitat assistencial» és simplificat i substituït per l'autorització per «crear, construir i modificar substancialment els centres on s'hagin de prestar serveis socials». A més, s'introdueix el cas «d'autorització provisional per a supòsits excepcionals, quan es prevegin ubicacions temporals», previsió que s'ha d'entendre derivada de l'experiència assolida i la necessitat de cobrir un buit legal en aquesta matèria. Finalment, al supòsit d'autorització per al cessament d'activitats dels serveis, s'hi afegeix el de suspensió en els casos de cessament no definitiu, com es podria produir, a tall d'exemple, per la imposició d'una sanció de les previstes a la Llei.

Quant als **requisits per obtenir l'autorització** administrativa per a cada tipus de servei, la Llei remet al desenvolupament reglamentari i es limita a establir un contingut mínim que, en tot cas, ha de preveure aquesta normativa de desplegament i que, a grans trets, podríem interpretar que és molt similar a allò que la normativa vigent exigeix en aquesta matèria. El mateix podem dir respecte al procediment per concedir les autoritzacions, ja que la Llei remet, així mateix, al desplegament reglamentari, tot i que a l'hora d'establir els tràmits mínims obligatoris que s'han de garantir en tot procediment resulta més exhaustiva que la normativa anterior, ja que exigeix una visita del personal de

l'Administració competent en presència del representant de l'entitat sol·licitant, així com l'extensió d'una acta i l'atorgament d'un període d'al·legacions. La novetat més destacable i amb repercussions pràctiques més notables és la relativa als efectes atorgats al silenci en cas de no haver-hi una resolució expressa un cop transcorregut el termini per resoldre i notificar, ja que, a diferència del que es preveia en la normativa anterior, la qual entenia estimatòria de la sol·licitud la manca de resolució expressa, ara estableix un silenci administratiu en sentit negatiu.

Finalment, la Llei, com a novetat, disposa l'exigència de complir **els requisits i les condicions**, i també els estàndards mínims de qualitat que reglamentàriament s'estableixin, per poder mantenir les autoritzacions atorgades, l'incompliment dels quals pot derivar en la suspensió o la revocació d'aquestes, segons els casos i mitjançant el procediment que reglamentàriament s'estableixi.

2. Novetats en matèria de registre de serveis socials

El nou registre unificat de serveis socials que es crea amb la nova Llei substitueix l'antic Registre Central de Serveis Socials, i sembla que amb les mateixes finalitats i naturalesa, és a dir, com a instrument públic que permet conèixer les entitats que actuen en el camp social i els recursos disponibles.

La Llei preveu una escassa regulació en aquesta matèria, però molt nova, ja que, a més de preveure la preceptiva inscripció d'entitats, centres i serveis de serveis socials, ja recollida en la normativa anterior, preveu, així mateix, la **inscripció** de:

- La relació de contractes i/o resolucions establerts entre les administracions públiques i les entitats privades.
- Les incidències que es produeixen com a conseqüència de l'exercici de les funcions

d'inspecció i sanció establertes per les lleis i les incidències que afecten el règim d'autorització administrativa.

- La composició actualitzada dels òrgans de govern i d'administració de les entitats.
- Els comptes anuals auditats de les entitats privades acreditades. Aquestes previsions suposen una ampliació de les actuacions que han de tenir accés al registre, de manera que se'n delimita amb precisió l'àmbit.

Finalment, la Llei remet al **desplegament reglamentari** per fixar les dades que ha de contenir el Registre, així com el procediment d'inscripció, modificació i cancel·lació d'aquestes. A aquest efecte, mentre no es creï el registre unificat, se n'aprovi el desplegament reglamentari i es posi en funcionament, la Llei preveu la pervivència de l'antic Registre Central de Serveis Socials.

3. El règim d'acreditació administrativa com un plus de qualitat

Una de les novetats més significatives de la Llei 4/2009, d'11 de juny, és **que s'exigeix fer l'acreditació** administrativa, recollida al capítol III del títol VII, de determinades prestacions de serveis socials segons criteris de qualitat, per tal que les administracions públiques puguin garantir, no tan sols que es compleixen els requisits mínims per posar en funcionament centres i serveis en aquest àmbit, sinó que també aquests es prestaran, a més, en condicions de qualitat. Així, l'acreditació té per objecte permetre que l'Administració competent certifiqui que un centre o servei, prèviament autoritzat, ofereix una garantia de qualitat i idoneïtat per als usuaris de conformitat amb els criteris establerts a la Llei de serveis socials i també al desplegament reglamentari.

El règim d'acreditació administrativa permetrà que les entitats d'iniciativa privada, junta-

ment amb les administracions públiques, puguin formar part de la xarxa pública de serveis socials, integradora del conjunt de recursos, prestacions, activitats, programes, projectes i equipaments destinats al benestar social de la població mitjançant el sistema de concertació. D'altra banda, la Llei fa una referència minsa a l'acreditació dels serveis de titularitat pública, els quals, en qualsevol cas, han d'estar acreditats d'acord amb el procediment que reglamentàriament s'estableixi.

Així mateix, l'Acord sobre criteris comuns sobre acreditació per garantir la qualitat del sistema per a l'autonomia i atenció a la dependència abans esmentat, amb el criteri general que les exigències mínimes de qualitat dels recursos previstos a la Llei han de garantir-se amb independència de la seva titularitat, estableix la necessitat que obtinguin l'acreditació tant els centres concertats com els que no hi hagin d'estar, en el primer cas per tal de formar part de la xarxa de centres i serveis del SAAD, i en el segon cas perquè puguin prestar serveis a persones en situació de dependència i que aquestes puguin percebre la prestació econòmica vinculada a l'adquisició d'un servei.

De la redacció de tots dos cossos normatius podem concloure que hauran d'estar acreditats els serveis socials de titularitat pública, els serveis socials de caràcter privat que pretenguin formar part de la xarxa pública de serveis socials, els serveis socials que pretenguin integrar-se en el catàleg de serveis de la xarxa de centres i serveis del SAAD i els centres no concertats que pretenguin atendre persones en situació de dependència que percebin la prestació econòmica vinculada a l'adquisició d'un servei.

De la lectura general d'aquestes previsions, se'n dedueix que un gran nombre de centres i serveis de serveis socials, especialment els d'atenció a persones majors i persones amb discapacitat, hauran de tenir l'acreditació admi-

nistrativa corresponent. Si a aquesta previsió hi afegim tots els centres i serveis que voluntàriament vulguin disposar d'acreditació com un plus de qualitat, es podria derivar una posició marginal del règim d'autoritzacions.

Quant als **requisits mínims** per obtenir l'acreditació, la Llei, en general, remet al desplegament reglamentari que haurà d'integrar unes condicions mínimes, en concret, estar en condicions d'obtenir la corresponent autorització administrativa i d'inscriure's al registre unificat de serveis socials i complir els estàndards mínims que s'estableixin per mantenir l'autorització prèviament atorgada. Així mateix, s'hauran de tenir en compte els estàndards essencials de qualitat recollits a l'Acord sobre criteris comuns sobre acreditació per garantir la qualitat del SAAD.

Quant a la **competència** per atorgar l'acreditació, la Llei, a l'igual que per al règim d'autoritzacions, determina que correspon al Govern de les Illes Balears acreditar els centres i serveis d'àmbit suprainsular i als consells insulars acreditar els centres i serveis dels àmbits respectius.

Respecte al **procediment de concessió** de l'acreditació, en el cas d'entitats d'iniciativa privada la Llei remet de nou al desplegament reglamentari i exigeix que es compleixin els mateixos tràmits mínims que els que es preveuen per concedir l'autorització, els quals han estat examinats anteriorment.

Per contra, per **mantenir l'acreditació**, la Llei exigeix que es compleixin uns estàndards de qualitat superiors, ja que l'Administració no es limita a comprovar que el centre o servei compleix els requisits inicials i s'adequa a la normativa per posar-se en funcionament, com ho fa en el cas de l'autorització, sinó que va més enllà i avalua si els serveis es presten en les condicions de qualitat, en compliment dels sistemes que reglamentàriament s'implantin en l'àmbit dels serveis socials.

En definitiva, per acabar de dissenyar el règim jurídic d'aquesta nova figura haurem d'atenir-nos al **desplegament reglamentari** de la Llei en aquesta matèria, el qual n'ha de delimitar el concepte i l'àmbit, i ha de determinar, entre altres qüestions, les condicions i els requisits per concedir autoritzacions i mantenir-les, la competència i el procediment, les obligacions dels titulars, la validesa de l'acreditació i també els efectes del silenci, ja que la Llei no es pronuncia sobre aquest darrer aspecte, a diferència del que preveu per a l'autorització.

4. Inspecció i règim sancionador com a última via de control administratiu

La inspecció té per objecte vigilar i controlar que es compleix la normativa en matèria de serveis socials per tal de garantir la qualitat en l'atenció assistencial. Així, la Llei 4/1999, d'11 de juny, ha optat per atorgar rang de llei a l'**extensa i detallada regulació** que consta en el títol IX, sense necessitat de remetre a un posterior desplegament reglamentari o amb alguna remissió poc significativa, amb la derogació conseqüent de la Llei 4/1999, de 31 de març, abans examinada.

Quant a les novetats introduïdes, en un primer moment s'observa que la nova llei reordena el contingut respecte a la normativa anterior. Així, el capítol actual dedicat a les disposicions generals integra i simplifica els antics títols destinats a regular les disposicions generals, la funció inspectora i l'exercici d'aquesta funció, pràcticament amb el mateix contingut, amb algunes petites modificacions quant a la forma i la redacció, que han estat millorades.

Així mateix, mentre que l'antiga Llei 4/1999, de 31 de març, remetia al procediment previst amb caràcter general per a l'Administració de les Illes Balears i les possibles regles específiques que es poguessin

desplegar mitjançant un decret del Govern de les Illes Balears, la nova Llei remet al procediment que estableixi la normativa del procediment sancionador aplicable en els àmbits de competència de les administracions públiques de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, tot i que preveu una regulació detallada del procediment sancionador en matèria de serveis socials.

Així, i examinant les principals novetats en matèria de procediment sancionador, la redacció de l'antiga normativa referent a **les competències** és substituïda per una altra de més precisa que delimita perfectament l'atribució competencial entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars, segons l'àmbit que correspongui; per tant, s'elimina l'antiga regulació en matèria de coordinació interorgànica. D'altra banda, tota la resta de preceptes que han estat introduïts a la nova llei, relatiu a la tramitació del **procediment sancionador** i als terminis, al **procediment simplificat**, a la **reducció de la sanció** i a la **concurrència amb l'ordre jurisdiccional penal**, suposa una novetat respecte a la regulació anterior.

Així mateix, el capítol III relatiu a les **infraccions administratives**, en conjunt inclou un gran nombre de novetats, totes de gran transcendència pràctica. Així, a més de les millores quant a la forma i la redacció, cal referir-se obligatòriament a les novetats que la Llei aporta sobre aquesta matèria.

La primera la trobam en la referència que fa la Llei a les infraccions i les sancions tipificades en la Llei 39/2006, de 14 de desembre, a les quals cal aplicar la Llei de serveis socials quant a qualificació i sanció; pel que fa a la resta d'aspectes, la Llei de serveis socials és d'aplicació supletòria.

D'altra banda, la Llei de serveis socials preveu una nova regulació en matèria de subjectes responsables quant a la imputació de la

infracció, així com respecte a possibles responsabilitats solidàries i subsidiàries que se'n derivin. D'acord amb aquestes previsions, la Llei estableix, amb caràcter general, una sèrie d'obligacions de les entitats que la regulació anterior no preveia.

Quant a la tipologia d'infraccions, la primera gran novetat que cal destacar és que la nova llei distingeix entre infraccions de les entitats i infraccions de les persones usuàries o beneficiàries de prestacions socials. La Llei de serveis socials classifica les infraccions, a l'igual que la llei anterior, en lleus, greus i molt greus. No obstant això, la gran novetat en aquesta matèria i respecte a les entitats és que la nova llei recull els supòsits de la normativa anterior per als tres tipus d'infraccions; els adequa a la realitat social actual amb una redacció més completa i acurada, i els amplia amb nous supòsits, com a resultat del canvi social produït al llarg d'aquests anys de vigència de la normativa anterior i d'acord amb l'experiència assolida en aquesta matèria, per tal d'oferir una protecció qualificada. A causa de la previsió detallada dels casos d'infraccions que conté la Llei en aquest capítol, aquesta ha optat per obviar la previsió que contenia la normativa anterior, la qual deixava oberta la possibilitat d'un desplegament reglamentari per identificar amb més precisió les conductes tipificables, sense que s'hi poguessin introduir noves infraccions o alterar-les.

Quant a les **sancions** que es poden imposar a les entitats per cada tipus d'infraccions, la Llei també incorpora novetats importants, entre les quals destaca l'augment significatiu de la quantia de les sancions econòmiques, especialment la quantitat màxima que han d'abonar per infraccions molt greus. Així mateix, la Llei incorpora una regulació de les denominades multes coercitives, que, en determinats casos, han d'acompanyar la sanció per restituir la situació a les condicions legalment exigibles. D'altra banda, el

precepte dedicat a les sancions accessòries en la regulació anterior és modificat per la nova llei i es preveu només per als casos d'infraccions molt greus; a més, se n'actualitza la redacció per adaptar-la a la realitat social i s'hi incorporen nous tipus de sancions accessòries.

També la previsió relativa a la publicitat de les sancions ha estat modificada per la Llei, ja que ara es preveu com una possibilitat de l'òrgan sancionador i per a tot tipus d'infraccions, i no tan sols les greus o molt greus; publicació que es preveu en el BOIB i també en altres mitjans de comunicació.

La graduació de les sancions també presenta novetats importants en la redacció, especialment pel que fa als criteris que cal tenir en compte, els quals han estat redefinits per adequar-los millor a la nova realitat social. Així mateix, s'incorporen supòsits d'elevació o increment de la sanció si es produeixen les circumstàncies previstes en la Llei, així com la possibilitat d'abonar una indemnització a les persones usuàries en cas d'incompliment de la normativa en matèria de preus.

En una secció diferent, la Llei regula el règim de les **infraccions de les persones usuàries** o beneficiàries de prestacions socials, i les tipifica de lleus, greus i molt greus, amb una relació de supòsits per a cadascuna, així com les sancions consegüents que cal imposar, regulació que representa una gran novetat respecte a l'anterior.

Finalment, com a novetat de gran incidència, la Llei inclou una previsió relativa a la finalitat a la qual s'han de destinar els **ingressos derivats de la imposició de sancions**, així com la possibilitat que la persona sancionada destini l'import de la sanció a millorar els serveis que presta, sempre que es compleixin els requisits que estableix la Llei mateixa.

IV. Conclusions i propostes de futur

De l'anàlisi de l'articulat de la nova Llei de serveis socials en matèria de control administratiu d'entitats, centres i serveis de serveis socials, se'n desprèn el caràcter innovador a l'hora de recollir molts dels aspectes que han evolucionat al llarg dels darrers anys i que requerien una adaptació del conjunt de la normativa fins ara vigent que incorporàs moltes de les mancances detectades en l'exercici de les competències de cadascuna de les administracions competents en els àmbits respectius i respecte a aquesta matèria. De tot el que s'ha exposat, podem concloure que **les principals novetats rauen en el règim d'acreditació, inspecció i sanció**, vinculat a les previsions de la normativa aprovada en matèria de dependència.

D'altra banda, en aplicació de l'abundant remissió que fa la Llei al desplegament reglamentari en la majoria dels aspectes que regula, i, en concret, en aplicació de les disposicions que determinen les competències per reglamentar sobre aquesta matèria, ens hauríem d'atenir a les previsions que el Govern de les Illes Balears i els consells insulars dictin en els àmbits respectius, per tal de poder fer una valoració més acurada i precisa de les novetats que s'incorporen, la qual cosa ha de ser objecte d'un nou estudi complementari al que ara es presenta.

No obstant això, abans de fer la tramitació reglamentària i atenent el marc competencial i organitzatiu dissenyat per la Llei 4/2009, d'11 de juny, així com la normativa vigent sobre atribució de competències als consells insulars abans examinada, s'haurà de perfilar la distribució competencial per exercir la potestat reglamentària en aquesta matèria i determinar quina ha de ser l'activitat concreta que inicialment correspon reglamentar al Govern de les Illes Balears i la que més tard

hauran de desplegar tant els consells insulars com el Govern mateix en l'àmbit insular i suprainsular respectivament.

Un cop determinat l'àmbit competencial, les administracions competents hauran de promoure una actuació coordinada en l'exercici de les potestats reglamentàries respectives, per tal d'assolir una homogeneïtat en la forma, l'estructura i el contingut de la normativa que en resulti en l'àmbit de tot el territori de les Illes Balears, sense que es produeixin discriminacions per raó del territori.

Per concloure, cal esmentar que el desplegament reglamentari al qual la Llei remet per desenvolupar totes les previsions podria suposar una molt bona oportunitat per organitzar i sistematitzar la regulació en aquesta matèria, en concret els aspectes següents:

- Atesa la proliferació de recursos que s'han implantat per cobrir les necessitats que han sorgit en els darrers anys, la nova reglamentació hauria de contenir una definició més acurada d'entitats, centres i serveis de serveis socials i hauria de detallar-ne la tipologia, per tal de dissenyar un marc conceptual unitari aplicable a tot l'àmbit de les Illes Balears.
- D'altra banda, tenint en compte les diferents especificitats que presenten els centres i serveis per a persones amb discapacitat d'aquells destinats a la gent gran, s'hauria de disposar d'una regulació independent de les condicions materials i funcionals per a cadascun d'aquests àmbits.
- Finalment, seria convenient estructurar la regulació de manera que es pugui integrar en un únic cos normatiu tot el desplegament reglamentari en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció per evitar la dispersió normativa actual i simplificar els aspectes procedimentals.