



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 49/2020,

relativo al Proyecto de decreto de principios generales de los procedimientos de reconocimiento de la condición de familia monoparental y de la condición de familia numerosa

En la sesión de día 9 de septiembre de 2020, el Consejo Consultivo, formado por el Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Hble. Sra. D.^a Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Hble. Sr. D. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. D. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. D. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. D.^a Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. D.^a María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. D. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. D.^a Antonia María Perelló Jorquera y Hble. Sr. D. Bartolomé Jesús Vidal Pons, con la asistencia de la letrada jefe —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de mayo se registra de entrada en nuestra sede la consulta formulada el día anterior por la Presidenta de las Illes Balears, a instancias de la Consejera de Servicios Sociales y Deportes, en relación con el Proyecto de decreto de principios generales de los procedimientos de reconocimiento de la condición de familia monoparental y de la condición de familia numerosa. Con su solicitud de dictamen acompaña, además del expediente, un oficio suscrito por la Consejera de Servicios Sociales y de Deportes por el que insta a la presidenta para que formule la preceptiva consulta.

2. Del expediente aportado junto con la consulta, debidamente diligenciado e indexado, relativo al procedimiento seguido en la elaboración de este proyecto normativo, debemos destacar los siguientes trámites:

A) Respecto a la *fase previa*:

a) Memoria del Director General de Planificación y de Servicios Sociales, de 7 de septiembre de 2018, justificativa de una *consulta pública previa* sobre una propuesta de elaboración de un proyecto de decreto de principios generales que establezca el procedimiento de reconocimiento y acreditación de la situación de familia monoparental y de familia numerosa, en cumplimiento del mandato legal previsto en el artículo 7.6 y en la disposición final primera de la Ley balear 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias. En su memoria expone: la necesidad y oportunidad de la iniciativa normativa; los problemas que se pretenden solucionar; los objetivos y las alternativas de la regulación.

b) Resolución de 10 de septiembre de 2018 de la Consejera de Servicios Sociales y de Cooperación por la que ordena a la Secretaría General de la

Consejería sustanciar una consulta pública previa a la elaboración del Proyecto de decreto de referencia en los términos recogidos en la memoria justificativa anterior.

c) Certificado del Jefe de Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección de General de Participación y Memoria Democrática, de 11 de octubre de 2018, relativo a la publicación, en la página web de *participación ciudadana* del Gobierno balear, de la consulta pública previa a la redacción del Proyecto de decreto y al número de visitas registradas (125).

d) Diligencia de la Jefa del Servicio Jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y de Cooperación donde hace constar, ese mismo día, las aportaciones registradas de forma telemática (dos correspondientes a dos ciudadanos y una del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales).

h) Certificado de la Secretaria del *Consejo de Servicios Sociales*, emitido el 1 de abril de 2019, relativo a la sesión celebrada por este organismo el 13 de marzo anterior, donde se acordó informar favorablemente el Proyecto de decreto, si bien no acompaña copia del Acta correspondiente.

B) En la *fase de elaboración del Proyecto de decreto*:

a) Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) suscrita, el 6 de noviembre de 2019, por el Director General de Planificación, Equipamientos y Formación en la que expone, en diferentes apartados: la necesidad y oportunidad de la regulación; la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos; la adecuación de la norma proyectada al orden de distribución de competencias; el marco normativo en el que se inserta el proyecto, la tabla de vigencias y la relación de disposiciones afectadas (donde destaca que el Proyecto no modifica ni deroga ninguna); la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; la valoración positiva del impacto normativo sobre la infancia, la familia y la adolescencia y la justificación de la ausencia de impacto por razones sexuales o de género; la valoración positiva del impacto normativo sobre la discapacidad (al paliar el Proyecto las necesidades de aquellas familias monoparentales con hijos afectados por alguna discapacidad); la tramitación a seguir de acuerdo con la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears; el estudio económico y, finalmente, el estudio de cargas administrativas.

b) Resolución de la Consejera de Servicios Sociales y de Deportes, de 6 de noviembre de 2019, por la que *ordena el inicio* del procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto referido y por el que designa a la Dirección General de Planificación, Equipamientos y Formación, como órgano responsable de su elaboración y, a la Secretaría General, como órgano responsable de su tramitación.

c) A continuació se incorpora al expedient (folios núm.102 a 135) el borrador inicial del Projecte de decret, fet el 19 de novembre de 2019, en versió catalana i castellana.

d) El 18 de novembre de 2019, la Consellera de Serveis Socials i esports resolvet sotmetre el Projecte de decret al tràmit de informació pública fiant un pla de quinze dies hàbils, a comptar des de el dia següent a la publicació de esta resolució en el Boletín Oficial de las Illes Balears (BOIB). Mediante la misma resolució habilita la posibilidad de presentar alegaciones por medios telemáticos, a través de la página web de *Participación Ciudadana* del Gobierno balear. La resolució anterior se publica en el BOIB núm. 164, de 5 de diciembre de 2019.

e) Entre el 21 de noviembre y el 10 de diciembre de 2019, el Secretario General otorga un plazo para formular observaciones sobre el borrador inicial del Projecte (disponible en el portal de transparencia) mediante oficios dirigidos a las secretarías generales de las consellerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, al Ayuntamiento de Palma, a la Delegación del Gobierno, al Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS) dependiente del Consejo Insular de Mallorca, a los consejos insulares de Menorca, Ibiza y Formentera, y a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (FELIB).

A su vez el Secretario remite también oficios para otorgar audiencia sobre el Projecte a las siguientes entidades dedicadas a la atención de la familia y la infancia (según datos resultantes del Registro de Servicios Sociales de las Illes Balears): Asociación Familiar de Baleares, Asociación Illes Balears de Adopciones (AIBA), Servicios Socio Familiares, Asociación de Familias Numerosas de las Pitüusas, Red de Entidades de Familias Monoparentales (AFAMON), Asociación de Familias Monoparentales de las Illes Balears (FAMOIB), Baobab Educa, Asociación de Familias Numerosas de las Illes Balears (FANOMIB), Fundación RANA (Red de Ayuda Niños Abusados), UNICEF, Federación de Entidades de Atención a la Infancia y Adolescencia Balear (FEIAB), Estrellas y Duendes, Asociación de Mujeres de Acción Social y Familia, Fundación Infantil Ronald Macdonald, Fundación NEMO, Federación de Asociaciones de Padres y Madres de Menorca, Centro de Atención Integral a la Familia (CAIF), Asociación de Mujeres Latinoamericanas, Ana Todo Por y Para la Mujer, Confederación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de Baleares (COAPA Baleares), Asociación Balear para el Apoyo a la Infancia y a su Entorno (ABIE). Se adjuntan los justificantes de recepción correspondientes así como los justificantes de los intentos de notificación del trámite (en el caso de algunas de estas entidades). Consta también remitida una copia del Projecte al Instituto Balear de la Mujer para solicitarle la emisión de su preceptivo informe de impacto de género.

f) Se incorpora también al expediente la publicación del anuncio del trámite de información pública en el BOIB núm.164, de 5 de diciembre de 2019.

g) Oficio de la Directora del Instituto Balear de la Mujer, de 18 de diciembre de 2019, por el que remite el Informe de impacto de género sobre el Proyecto de decreto, con carácter favorable al mismo, por recoger una medida positiva para dar cumplimiento a la transversalización de la perspectiva de género, si bien formula recomendaciones sobre un uso no sexista e inclusivo del lenguaje y recoge propuestas de mejora del lenguaje.

h) Constan seguidamente aportaciones sobre el Proyecto formuladas por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad. Por su parte, las secretarías generales de las Consejerías de Movilidad y Vivienda; Educación, Universidad e Investigación; Administraciones Públicas y Modernización; Transición Energética y Sectores Productivos; Modelo Económico, Turismo y Trabajo; y Salud y Consumo evacuan el trámite, pero sin efectuar observaciones o sugerencias al texto.

Asimismo formulan alegaciones sobre el Proyecto: la FELIB, el Consejo Insular de Menorca, y el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS). No constan, sin embargo, formuladas alegaciones por vía telemática, según diligencia extendida por el Servicio Jurídico de la Consejería promotora.

i) Certificado de 2 de enero de 2020 del Jefe de Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, relativo a la publicación, durante el período del 9 al 31 de diciembre del 2019, del trámite de audiencia e información pública en la página web de Participación Ciudadana, y del registro de 72 visitas.

j) Certificado de 14 de enero de 2020 de la secretaria del *Consejo de Infancia y Familia de las Illes Balears* (CIFIB) relativo a la sesión celebrada por este organismo el 26 de marzo de 2019 donde se presentó el Proyecto de decreto. Se acompaña copia del acta correspondiente.

k) El 20 de febrero de 2020 el Director General de Planificación, Equipamientos y Formación de la Consejería proponente suscribe una nueva Memoria de Impacto Normativo donde valora las alegaciones formuladas por la FELIB, el Consejo Insular de Menorca y el IMAS, así como valora también las sugerencias de la Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad sobre el Proyecto.

l) Aquellas alegaciones aceptadas se incorporan, seguidamente, a una nueva versión del Proyecto normativo en versión catalana, de 28 de febrero de 2020.

m) Solicitud de 4 de marzo de 2020 de la consejera de Servicios Sociales y Deportes dirigida al Consejo Económico y Social de las Illes Balears para la emisión de su preceptivo dictamen sobre el Proyecto normativo y oficio del Secretario General del CES por el que comunica que el plazo de emisión de su dictamen se haya suspendido y no se reiniciará hasta que no pierda vigencia el Estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 y sus prórrogas.

- n)* Resolución del presidente del CES de 29 de abril de 2020 por la que levanta, de forma motivada, la suspensión del plazo para la tramitación de la solicitud del dictamen anterior.
- o)* Dictamen núm. 2/2020 del CES aprobado en la misma fecha anterior, con carácter favorable al Proyecto si bien con una serie de recomendaciones sobre su contenido y sobre el estudio económico.
- p)* El 30 de abril de 2020, el Director General de Planificación, de la Consejería promotora suscribe una Memoria de Impacto Normativo final del Proyecto que incluye, además de todos los apartados contenidos en su MAIN inicial, una valoración del procedimiento seguido hasta la fecha y de todas las alegaciones presentadas, incluyendo las observaciones formuladas por el CES en su preceptivo dictamen y las sugerencias del Instituto Balear de la Mujer.
- q)* Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Deportes emitido el 8 de mayo de 2020 con carácter favorable a la legalidad del Proyecto y a los trámites realizados, si bien sugiere una modificación relativa al artículo 22 del Proyecto (con respecto al cual propone identificarlo como norma conexas en lugar de principio general en la materia).
- r)* Resolución de la Consejera de Servicios Sociales y Deportes emitida el mismo día 8 de mayo de 2020 por la que declara de interés general el procedimiento de elaboración de este proyecto normativo y por la que levanta la suspensión de los plazos para que la Secretaría General continúe con su tramitación.
- s)* Certificado de la Secretaria General de la Consejería de Servicios Sociales y Deportes por el que autoriza la «versión definitiva» del Proyecto de decreto y se incorporan, a continuación, —a los folios 535 a 571 del expediente — dos copias del texto definitivo autorizado del Proyecto, en versión catalana y castellana, con fecha de del 2019.
- t)* Certificado del Secretario General de la Consejería promotora emitido el mismo día donde acredita que se ha publicado el proyecto y la información de relevancia jurídica en el *Portal de transparencia* de la Administración de la CAIB para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 7, letras *c* y *d*, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen, con el carácter preceptivo, y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo, en aplicación de los artículos 18.7 y 21.a de la Ley 5/2010 de 16 de junio, del Consejo Consultivo y ello puesto que la regulación prevista en el Proyecto tiene un claro contenido *ad extra*.

Segunda

El procedimiento de elaboración de este Proyecto de decreto se inicia *formalmente* el 6 de noviembre de 2019 (aunque con anterioridad a dicho inicio se realizaron algunos trámites como se puede ver en los antecedentes); en consecuencia, el procedimiento se ha iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (con las modificaciones sufridas de acuerdo con la STC 55/2018), y después de entrada en vigor la Ley balear 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears.

Como recordamos en el Dictamen 147/2019 en el procedimiento ordinario cabe destacar el inicio (artículo 56), la fase de audiencia e información pública (artículo 58), la fase de informes y dictámenes preceptivos (artículo 59) y, como documento en parte nuevo, la MAIN (artículo 60), documento que la Ley tilda de «[...] dinámico, que se debe ir actualizando con la incorporación de los aspectos relevantes resultantes de las diferentes fases de la tramitación, desde el acuerdo de inicio hasta la finalización del procedimiento »

En el presente caso consta la Memoria del Director General de Planificación y de Servicios Sociales, de 7 de septiembre de 2018, justificativa de una *consulta pública previa*; la resolución de 10 de septiembre de 2018 de la Consejera de Servicios Sociales y de Cooperación por la que ordena a la Secretaría General de la Consejería sustanciar la consulta pública previa; el certificado de la Dirección de General de Participación y Memoria Democrática, de 11 de octubre de 2018, relativo a la publicación, en la página web de *participación ciudadana*; Diligencia de la Jefa del Servicio Jurídico sobre las aportaciones registradas.

Consta también el informe del *Consejo de Servicios Sociales*, si bien no se acompaña copia del Acta correspondiente. En este sentido, el Consejo Consultivo siempre ha considerado necesario aportar al expediente no sólo el certificado de las reuniones celebradas por este tipo de órganos consultivos unidisciplinarios sino también las actas en las que queden reflejadas las observaciones y opiniones de los que los componen pues sus aportaciones, con toda seguridad, ayudarían a la comprensión y entendimiento de las circunstancias que envuelven un determinado proyecto normativo. Esta observación no es esencial pero debería completarse el expediente añadiendo copia del acta referida y tenerse en cuenta en futuros expedientes.

Consta también la Memoria de análisis de impacto normativo que cumple con su cometido al informar sobre la necesidad y oportunidad de la regulación; la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos; la adecuación de la norma proyectada al orden de distribución de competencias; marco normativo; la tabla de vigencias y la relación de disposiciones afectadas; la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; la valoración positiva del impacto normativo sobre la infancia, la familia y la adolescencia y la justificación de la ausencia de

impacto por razones sexuales o de género; la valoración positiva del impacto normativo sobre la discapacidad (al paliar el Proyecto las necesidades de aquellas familias monoparentales con hijos con discapacidad; el estudio económico (en su vertiente social y presupuestaria) y el de cargas administrativas.

Por un lado afirma que el Proyecto no representa un impacto económico *directo* puesto que sólo define los procedimientos para el reconocimiento de familias monoparentales y numerosas, mientras que las repercusiones económicas de estos reconocimientos se harán efectivas a través de las normas reguladoras de los tributos, tasas o descuentos. Explica también que los recursos destinados a las familias numerosas son un gasto compartido por las diferentes administraciones que intervienen y que el coste de estos procedimientos está consolidado en la financiación de los consejos insulares, que actualmente tramitan el procedimiento de reconocimiento de familia numerosa, al tener transferida la competencia en materia de servicios sociales. Atendiendo al impacto socio económico del Proyecto señala que los destinatarios directos de la norma son un total de 22.000 familias numerosas y de 9.800 familias monoparentales de esta Comunidad Autónoma y que afecta a situaciones familiares que son prioritarias en el acceso al conjunto de servicios públicos y programas que prestan las distintas administraciones de las Illes Balears.

En relación con las *cargas administrativas*, el Director explica en este apartado que la regulación de estos nuevos procedimientos implica una importante carga de trabajo para los consejos insulares. Así estima que existen un total de 9.800 familias mono parentales en las Illes Balears que, por tanto, podrían presentar un total de 9.800 solicitudes, sin perjuicio de las revisiones o modificaciones posteriores. Respecto a las familias numerosas estima que podrían suponer un total de 2.068 solicitudes nuevas (según datos facilitados por los consejos insulares). Asimismo señala que las cargas se han calculado *ex novo* dado que son dos procedimientos nuevos que no se habían regulado hasta el momento en ninguna norma reglamentaria anterior. Finalmente concluye que el Proyecto supone la reducción de cargas administrativas para los ciudadanos dado que se adecúa a la Ley 39/2015 en relación con la presentación telemática de las solicitudes y la habilitación de medios electrónicos.

Consta también la resolución de inicio de la Consejera de Servicios Sociales y de Deportes, de 6 de noviembre de 2019, el trámite de información pública y participación ciudadana; la remisión a las secretarías generales de la Administración de las Illes Balears, a los Consejos Insulares y a la FELIB; la audiencia del proyecto a las entidades citadas en los antecedentes; el informe de impacto de género del Instituto Balear de la Mujer

Consta también el informe del *Consejo de Infancia y Familia de las Illes Balears* (CIFIB); el informe de valoración de las alegaciones y sugerencias rechazando motivadamente algunas y admitiendo el resto.

Finalmente consta el Dictamen núm. 2/2020 del CES con una serie de recomendaciones sobre su contenido y sobre el estudio. En respuesta a dichas alegaciones, el Director General de Planificación elabora una nueva MAIN dando respuesta al CES y al Instituto Balear de la Mujer.

Finalmente, se emite informe favorable del Servicio Jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Deportes y se incluye un certificado del Secretario General sobre cumplimiento del trámite *de transparencia* en cumplimiento del artículo 7, letras *c* y *d*, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Tercera

El marco normativo en el que se inserta el proyecto lo constituye básicamente, en el ámbito *estatal*:

— La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a Familias Numerosas. Regula con carácter general el concepto de familia numerosa, las condiciones que se han de cumplir, las diferentes categorías y los beneficios comunes o mínimos. Por otra parte, se remite a la Comunidad Autónoma de residencia de la persona solicitante la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa así como para la expedición y la renovación del título que acredita la condición y la categoría.

— Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia por la que se modifica el artículo 6 de la Ley 40/2003 lo que supuso un cambio importante respecto a la vigencia del título de familia numerosa que pasa a mantenerse mientras al menos uno de los hijos cumpla los requisitos para ser beneficiario de esta condición.

— Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la ley 40/2003 anterior y que dispone que corresponde a las Comunidades Autónomas desarrollar el procedimiento para la solicitud y la expedición del título de familia numerosa, así como para renovarlo, modificarlo y dejarlo sin efecto.

Y en el ámbito *autonómico*:

— Ley 12/1993, de 20 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares, que atribuye a éstos las competencias en materia de concesión y renovación de los títulos de familia numerosa.

— La Ley 4/2009, de 1 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears. Regula y ordena el sistema de servicios sociales de las Illes Balears para promover y garantizar el acceso universal y contribuir al bienestar y la cohesión social. Su artículo 3 establece que la actuación de los poderes públicos en materia de servicios sociales persigue, entre otros objetivos, promover la autonomía personal, familiar y de los grupos.

— La Ley 8/2018, de apoyo a las familias. Esta Ley establece por primera vez el concepto de familia monoparental y el procedimiento de acreditación de familia monoparental y la distinción entre las familias monoparentales de carácter general y las de categoría especial a un reglamento que ha de elaborar el Gobierno de las Illes Balears. Además, su artículo 6 amplía el concepto de familia numerosa incluyendo en esta categoría las familias monoparentales con un hijo con discapacidad reconocida del 33% o superior.

— La Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. El artículo 24 requiere una atención especial a las necesidades de las personas menores de edad de las familias monoparentales, de madres víctimas de violencia de género y que ostenten la custodia y las familias que pertenezcan a los grupos menos favorecidos o que viven en situación de pobreza. Su artículo 25 exige a las Administraciones públicas de la CAIB, en el ámbito de sus respectivas competencias, ofrecer a los padres y madres y a las personas que tengan atribuidas la tutela o la guarda de las personas menores de edad, en especial a las familias en situación de protección especial, los medios de información, apoyo y formación adecuados con la finalidad de hacer posible el cumplimiento de sus responsabilidades.

Todo ello dentro del contexto del artículo 39 de la CE y el art. 16 del EAIB. Este último establece lo siguiente, siendo necesario resaltar su apartado tercero:

Artículo 16. Derechos sociales.

1. Los poderes públicos de las Illes Balears defenderán y promoverán los derechos sociales de los ciudadanos de las Illes Balears, que representan un ámbito inseparable del respeto de los valores y derechos universales de las personas y que constituyen uno de los fundamentos cívicos del progreso económico, cultural y tecnológico de la Comunidad Autónoma.

2. Mediante una ley del Parlamento se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los ciudadanos de las Illes Balears, que contendrá el conjunto de principios, derechos y directrices que informan la actuación pública de las Administraciones públicas de las Illes Balears en el ámbito de la política social.

3. En todo caso, la actuación de las Administraciones públicas de las Illes Balears deberá centrarse primordialmente en los siguientes ámbitos: *la defensa integral de la familia*; los derechos de las parejas estables; la protección específica y la tutela social del menor; la no discriminación y los derechos de las personas dependientes y de sus familias a la igualdad de oportunidades, su participación y protección, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa y económica; la protección y atención integral de las personas mayores para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; la asistencia social a las personas que padezcan marginación, pobreza o exclusión social; la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; la protección social contra

la violencia, especialmente la violencia de género; los derechos y la atención social de los inmigrantes con residencia permanente en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

4. Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias respectivas, promoverán las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos de las Illes Balears y de los grupos y colectivos en que se integran sean objeto de una aplicación real y efectiva.

Habida cuenta del contenido del proyecto, debemos tener presente también (por las razones que se indicarán seguidamente) la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales y el Reglamento Europeo de Protección de Datos — Reglamento (UE) 2016/679.

Cuarta

De acuerdo con el artículo 30, apartados 15 y 16 del EAIB, la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución:

15. Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración. Voluntariado social. Complementos de la seguridad social no contributiva. Políticas de protección y apoyo a las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales. Políticas de atención a personas dependientes. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social.

16. Protección social de la *familia*

Por su parte, el artículo 70 en su apartado cuarto establece que son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las relativas a:

4. Servicios sociales y asistencia social. Desarrollo comunitario e integración. Política de protección y atención a personas dependientes. Complementos de la seguridad social no contributiva. Voluntariado social. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social.

Mientras que el artículo 30 separa la *protección social* de la *familia* de la competencia específica de «acción y bienestar social», el artículo 70.4 no hace esta distinción y no cita expresamente dentro de la competencia de «servicios sociales y asistencia social» la protección que hay que dispensar a la «familia».

Sin embargo, tanto la MAIN como el preámbulo del proyecto sustentan la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar el decreto por el Gobierno de las Illes Balears en el artículo 70.4, es decir, incluyendo la protección social de la familia dentro de la competencia, propia, de los Consejos Insulares «servicios sociales y asistencia social». Esta tesis viene ratificada por el Servicio jurídico de la Consejería:

- a) *Respecto a las familias numerosas*: la competencia se sustenta en la Ley 12/1993, de 20 de diciembre. Esta Ley, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de servicios sociales y asistencia social incluye la *gestión* de los servicios y programas como la «tramitación de los *títulos de familia numerosa*». Este precepto debería incluirse dentro

del contexto de los artículos 2 (apartados cuarto y quinto) y tres (apartados tercero y cuarto) del Real Decreto 1621/2005, que establecen que corresponde a las comunidades autónomas establece el procedimiento administrativo para solicitar, expedir, renovar y modificar el título, así como para expedir los documentos de uso individual para cada miembro de la familia números que tenga reconocida oficialmente esta condición y la emisión de duplicados.

A juicio de la Consejería, aunque esta ley es claramente anterior a la distribución de competencias que hace el Estatuto de Autonomía tras su modificación por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, resulta aplicable y *ello a pesar de que el art. 70 del EAIB no contenga expresamente este título habilitante*. El fundamento de la consejería se sustenta en la «tradición» habida cuenta de que el servicio jurídico establece que «aquesta competència l'han desplegat tradicionalment els consells insulars d'acord amb la Llei 12/1993. Si bé la modificació de l'Estatut d'Autonomia per Llei orgànica 1/2007 és posterior a aquesta Llei 12/1993 i l'article 70 no inclou una competència idèntica o paral·lela a la prevista en l'article 30.19, consideram la Llei 12/1993 continua en vigor per no a ver-se derogat expressament i que les competències dels consells insulars en matèria de família es poden reconduir perfectament a l'article 70.4 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears».

- b) Respecto a las familias monoparentales. En este caso, la disposición transitoria primera de la Ley autonómica 8/2018 contiene el mandato legal al Gobierno balear para la aprobación de un reglamento de *principios generales* para la acreditación de la *familia monoparental*. Esta disposición se halla conectada con el artículo 7.6 de la misma ley que establece que el Gobierno de las Illes Balears ha de reglamentar *los principios generales de procedimiento de acreditación de la condición de familia monoparental* y distinguir entre las familias monoparentales de categoría general, formadas por un solo progenitor o progenitora y un hijo o hija, y las de categoría especial, formadas por un solo progenitor o progenitora y más de un hijo o una hija. También han de tener la consideración de categoría especial las familias formadas por un progenitor o una progenitora y un hijo o una hija, si alguno de los miembros tiene un grado de discapacidad igual al 33% o superior. En todo caso, los consejos insulares han *gestionar el procedimiento* de acreditación.

El Consell Consultiu considera que el legislador, aunque referido a la familia *monoparental*, ha dado por hecho que la competencia en esta materia corresponde a los consejos insulares al permitir al Gobierno de las Illes Balears sólo la aprobación de un reglamento de principios generales. En consecuencia, considera este Consejo consultivo que, de la misma manera, cabría extender esta tesis a la regulación de los títulos de *familia numerosa* y ello aunque no esté en el artículo 70 del EAIB dado que el de familia monoparental tampoco lo está y, sin embargo, el legislador ha dado por hecho que la competencia es de los Consejos insulares.

En consecuencia, y siguiendo nuestra doctrina consolidada sobre la potestad reglamentaria del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de los Consejos Insulares respecto de aquellas materias propias (sirva como ejemplo el Dictamen 147/2019), y teniendo en cuenta lo dispuesto en los

artículos 58.3 y 72.2 y 3 del EAIB tiene competencia el Gobierno de las Illes Balears para aprobar los principios generales en la regulación del procedimiento para la obtención del título de familia numerosa y monoparental en los términos proyectados. Por la misma razón y con fundamento también en nuestra doctrina, tiene también competencia para aprobar normas complementarias o conexas con la finalidad de garantizar la ejecución de la competencia en la materia y que se aplicarán mientras los Consejos Insulares no aprueben sus reglamentos normativos de desarrollo de los principios generales.

Quinta

Llegados a este punto corresponde ahora analizar el contenido del Proyecto sometido a consulta.

— El preámbulo del Proyecto cumple su cometido, justifica y explica los motivos por los que se aprueba la norma y se motiva el cumplimiento de los principios de buena regulación, con un repaso del marco normativo (estatal y autonómico) y sus modificaciones más importantes. Si bien consideramos que, por técnica normativa, se podrían citar las diferentes leyes autonómicas por orden cronológico.

No obstante lo anterior, se echa en falta la inclusión de la normativa en materia de protección de datos que consideramos esencial, habida cuenta del contenido de algunos de los artículos del proyecto, como se verá más adelante. Esta observación es *esencial* por lo que debería incluirse una mención a la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, Orgánica de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales y al Reglamento Europeo de Protección de Datos —Reglamento (UE) 2016/679.

El proyecto cuenta con la siguiente estructura:

— *Capítulo I, Disposiciones Generales*

En el artículo 1 se regula el objeto de la norma que resulta coherente con la DF 1ª a la que nos hemos referido anteriormente por cuanto se refiere a la regulación de los principios generales y a las normas complementarias en relación con el reconocimiento y la expedición del título de familia monoparental y el de familia numerosa.

El artículo 2 regula el concepto de familia monoparental y el artículo 3, las condiciones y requisitos de las familias monoparentales.

El artículo 4 bajo el título de «concepto de familia numerosa, condiciones y requisitos» sólo regula el concepto pero no las condiciones ni los requisitos. Se incluye una remisión al artículo 2 de la Ley 40/2003 que regula el concepto; pero no existe tampoco ninguna remisión al artículo 3 de esta Ley que regula las condiciones. El Consell Consultiu siempre ha considerado que no es necesario una repetición de la Ley en un texto reglamentario dado que

evidentemente el contenido de la Ley resultará aplicable lo diga o no el reglamento. Sin embargo, en este caso en concreto, dado que se citan preceptos de la ley debería incluirse un artículo referido a las *condiciones y requisitos*, de la misma forma que se ha hecho con la familia monoparental o bien incluir una remisión al artículo 3 de la Ley en lo que se refiere a las condiciones y requisitos con la finalidad de que exista una coherencia con el contenido del artículo del proyecto examinado y su título. Esta observación es esencial.

El artículo 5 regula las categorías de las familias monoparentales y el artículo 6 las categorías de las familias numerosas, en este último caso, con una nueva remisión a la Ley 40/2003.

— El Capítulo II regula los procedimientos en relación con el reconocimiento y la expedición del título de *familia monoparental* y del título de *familia numerosa*.

Este Capítulo cuenta con dos secciones: la primera va referida al procedimiento para el reconocimiento y la expedición del título de familia *monoparental* y familia *numerosa*; la segunda, a la modificación, renovación y extinción de los títulos de familia *monoparental* y de familia *numerosa*. Por técnica normativa debería incluirse en el título del capítulo también los procedimientos de la sección segunda, que no aparecen en el mismo. Esta observación no tiene el carácter de esencial pero su inclusión mejoraría la redacción del texto.

a) *Por lo que se refiere a la sección primera:*

El artículo 7 regula la administración competente, señalándose que corresponde a los Consejos Insulares sin determinar qué concreto órgano es el que debe resolver los procedimientos lo que deberá concretarse por cada Consejo Insular.

El artículo 8 establece el inicio del procedimiento y la presentación de solicitudes, concretando que el procedimiento siempre se inicia a instancia de parte, con impresos normalizados de acuerdo con el modelo que establezca cada Consejo Insular.

El artículo 9, la documentación común para obtener los títulos. Este precepto no tiene la calificación de principio general sino de norma conexas, según la DF 1ª, por lo que no existe inconveniente en la aprobación del mismo con dicho contenido. Lo mismo ocurre con el artículo 10, sobre la documentación específica para el reconocimiento de la condición de familia monoparental.

Un aspecto de técnica normativa, que en este caso no tiene carácter esencial pero que consideramos que mejoraría la calidad del texto es la regulación de los diferentes aspectos de la familia *monoparental* y *numerosa* siempre con el mismo orden. Se dice esto puesto que el proyecto empieza con la regulación de los aspectos de la familia *monoparental* y luego los de la familia *numerosa*; en cambio, cuando regula las normas complementarias relativas a la documentación a aportar, empieza primero por la familia *numerosa* y luego

continúa con la familia *monoparental*. Estaría bien seguir siempre el mismo criterio aunque, como señalábamos, esta observación no es esencial.

El artículo 9.2 establece que siempre que se disponga de las herramientas adecuadas, la Administración comprobará los datos y obtendrá por medios electrónicos la documentación que se requiere en el proyecto, salvo que las personas interesadas *se opongan expresamente*. Por su parte, el artículo 11 regula la comunicación y cesión de datos y su apartado segundo considera que las personas interesadas que hayan firmado una solicitud *dan el consentimiento* para que las administraciones y organismos públicos, en los términos previstos en la legislación reguladora de la protección de datos de carácter personal (que debería citar expresamente), comuniquen a los consejos insulares estos datos.

El tratamiento de estos datos está, con carácter general, prohibido por la normativa de aplicación citada en materia de protección de datos personales si bien se prevén algunas excepciones. En el caso de la actividad de las AAPP la base jurídica de los tratamientos suele ser el cumplimiento de una tarea en interés público o el ejercicio de poderes públicos. Pero tanto el interés público como los poderes públicos que justifican el tratamiento deben estar establecidos en una *norma de rango legal*.

Por otra parte, en los casos en que la base jurídica de los tratamientos sea el consentimiento, éste deberá tener las características previstas por el RGPD, que exige que sea informado, libre, específico y otorgado por los interesados mediante una manifestación que muestre su voluntad de consentir o mediante una clara acción afirmativa. Los consentimientos conocidos como «tácitos», basados en la inacción de los interesados, dejan de ser válidos a partir de la fecha de aplicación del RGPD, incluso para tratamientos iniciados con anterioridad.

Conforme al art. 6 del Reglamento europeo, el tratamiento sólo será lícito si se cumple al menos una de las condiciones previstas:

a) si el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos.

...

e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una *misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*

Como decíamos, es en este último apartado donde encaja la actuación de las administraciones públicas y ello en aplicación del artículo 28 de la LPACAP. Debemos tener en cuenta que la LOPDGDD modificó parcialmente la Ley 39/2015. En concreto dio nueva redacción al artículo 28 en sus apartados dos y tres y ello con la finalidad de dar respuesta a la normativa en materia de protección de datos y hacer posible la interoperabilidad como requisito para facilitar la interacción de los ciudadanos y, en particular, para poder hacer realidad, entre otros, el principio de sólo una vez (*once only*) que supone no pedir a los ciudadanos datos o documentos que obran en poder de la Administración. En efecto, el artículo 28.2 y 3 de la Ley 39/2015 establecen lo siguiente:

2. Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.

...

3. Las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. Asimismo, las Administraciones Públicas *no requerirán* a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, *salvo que conste en el procedimiento la oposición expresa del interesado o la ley especial aplicable requiera su consentimiento expreso*. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran recabar los citados documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación.

De lo anterior se deduce que el ordenamiento jurídico español ha invertido la regla general en materia de protección de datos cuando de la Administración pública se trata. Pues si bien la regla general es la constancia del consentimiento expreso del titular del dato personal, la LPACAP acepta el consentimiento tácito del interesado con la finalidad de hacer posible el derecho de «sólo una vez» y la interoperabilidad entre Administraciones. En estos únicos casos, el legislador ha querido, no que exista una constancia del consentimiento expreso, sino una *constancia expresa de la oposición a que se realice tal tratamiento*.

La disposición adicional octava de la Ley 40/2003, de Protección a las Familias Numerosas establece que «se entenderá que la solicitud de condición de familia numerosa conlleva el consentimiento para la cesión de datos de carácter personal necesarios para la comprobación de ingresos económicos de la unidad familiar por parte del órgano gestor».

Por su parte, la disposición adicional tercera de la ley autonómica 8/2018, de apoyo a las familias, que tampoco ha sido adaptada a la Ley 39/2015, establece que «se entiende que la solicitud de reconocimiento de la situación de familia monoparental implica el consentimiento para la cesión de datos de carácter personal necesarias para la comprobación de la convivencia y los ingresos económicos de ellos miembros de la unidad familiar».

Ambas leyes son anteriores a la reforma de la LPACAP operada por la LOPDyGDD por lo que debe entenderse que resulta de plena aplicación el artículo 28 en su redacción actual y que la administración insular actuará en el ejercicio de una misión de carácter público por lo que se podrán recabar los datos a los que se refiere la normativa de aplicación sin necesidad de que conste en el expediente el consentimiento expreso de los interesados; ahora bien, lo que si deberá constar en la

documentación es la no oposición (o sí) a que se realice dicho tratamiento. Para ello bastará con que el formulario oficial que se elabore incluya unas casillas al respecto lo que deberá tenerse en cuenta por parte de los Consejos Insulares en su momento en desarrollo del artículo 8.2 del Proyecto que así lo requiere:

2. Les sol·licituds de reconeixement dels títols de família monoparental i de família nombrosa s'han de formalitzar mitjançant impresos normalitzats, d'acord amb el model que el Consell insular corresponent posi a disposició de les persones interessades a les seves oficines d'informació i a la seva seu electrònica. Aquests models han d'incloure un apartat que permeti a la persona interessada manifestar expressament la seva oposició a la consulta o l'obtenció de dades i documents per part de l'Administració pública.

El artículo 10 regula con demasiado detalle la documentación específica para el reconocimiento de la familia monoparental; sin embargo, no estamos ante principios generales según la DF 1ª sino ante una norma complementaria, que será desplazada cuando los Consejos insulares aprueben sus respectivos reglamentos, por lo que no existe ningún obstáculo jurídico a que se apruebe con dicho contenido.

El artículo 11 regula la comunicación y la cesión de datos. En este caso, considera el Consejo Consultivo aplicable nuestra consideración jurídica anterior en materia de protección de datos personales.

El artículo 12 regula la revisión y la enmienda de la solicitud; el artículo 13 la resolución del procedimiento; el artículo 14 la expedición del título y del carnet individual; el artículo 15, el ámbito de aplicación de los títulos; el artículo 16, la vigencia de los títulos y de los carnets; el artículo 17, la compatibilidad de los títulos. No realizamos ninguna consideración jurídica sobre dichos artículos dado que los mismos se ajustan a lo establecido en las diferentes leyes aplicables que han sido relacionadas en el marco normativo del presente dictamen.

b) Por lo que se refiere a la sección segunda:

El artículo 18 regula la modificación y la renovación de los títulos; el artículo 19, el procedimiento; y el artículo 20, la extinción de los títulos y de los carnets individuales.

— El Capítulo III regula la pérdida, obligaciones de las personas titulares, revocación y régimen sancionador:

Así, el artículo 21 regula la desaparición o pérdida del título. En este sentido el Consejo Insular de Mallorca recomendaba la inclusión en el texto de tener que acreditar que se ha interpuesto una denuncia ante la policía dado que, en caso contrario, se puede hacer un uso abusivo de este precepto lo que acabaría con mayor carga de trabajo para la administración insular. Sin embargo esta observación no ha sido tomada en cuenta pero, habida cuenta de que estamos ante principios generales, nada obsta para que el Consejo Insular correspondiente pueda exigir este requisito, en su caso.

El artículo 22 regula las obligaciones de comunicación y presentación de documentación; el artículo 23, las facultades de comprobación y revocación; el

artículo 24 regula la tramitación del *régimen* sancionador; y el artículo 25, las medidas de carácter provisional que pueden adoptarse. Tales preceptos se ajustan al ordenamiento jurídico sin embargo consideramos que debería cambiarse el título del artículo 24 por «tramitación del *procedimiento* sancionador».

Finalmente, el proyecto cuenta con una disposición adicional única, sobre las medidas, servicios y prestaciones de apoyo a la familia; una disposición transitoria única, sobre títulos de familia numerosa ya existentes; una disposición derogatoria única, que incluye una disposición genérica de derogación (aunque tampoco existe ningún problema para ello habida cuenta que es la primera disposición general que se aprueba en esta materia); dos disposiciones finales (la primera referida anteriormente sobre la habilitación competencial y la segunda, sobre la entrada en vigor al mes de su publicación; y un Anexo sobre los carnets.

III. CONCLUSIONES

1ª. Este dictamen tiene carácter preceptivo; la Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitarlo, y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo.

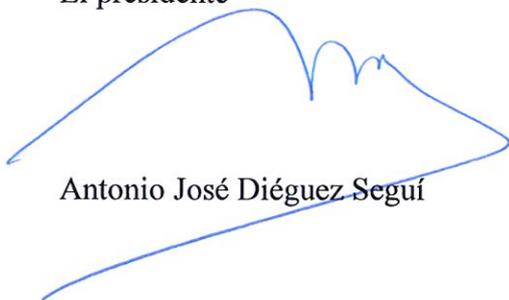
2ª. El procedimiento se ha tramitado conforme a derecho.

3ª. El Gobierno tiene competencia para aprobar el proyecto de decreto objeto de dictamen.

4ª. Deberán atenderse las observaciones realizadas en la consideración jurídica última calificadas de sustanciales, a los efectos de la utilización de las fórmulas previstas en el art. 4º, apartado 3, de la Ley Balear de 16 de junio de 2010 («de acuerdo con el Consejo Consultivo», u «oído el Consejo Consultivo»).

Palma, 9 de septiembre de 2020

El presidente



Antonio José Diéguez Seguí

La consejera secretaria



Maria Ballester Cardell

