



G CONSELLERIA
O AFERS SOCIALS
I ESPORTS
B SECRETARIA GENERAL
/

Exp.: 268/2018
Document: informe jurídic
Emissor: SG/SJ/pp

Informe del Servei Jurídic relatiu a l'elaboració del Projecte de decret de principis generals del procediment de reconeixement de família monoparental i de família nombrosa

Antecedents

1. Des de dia 20 de setembre fins dia 10 d'octubre de 2018, es va substanciar una consulta pública prèvia, a través de la pàgina de *Participació Ciutadana* sobre la proposta d'elaboració del decret de principis generals del procediment de reconeixement de família monoparental i de família nombrosa.
2. El certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de participació i Memòria Democràtica de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, de 11 d'octubre de 2018, acredita que s'han registrat 125 visites. Segons la diligència de la cap del Servei Jurídic de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació de data 11 d'octubre de 2018, s'han registrat a través de la pàgina de Participació ciutadana, de forma telemàtica, tres aportacions.
3. El dia 6 de novembre de 2019, el director general de Planificació, Equipaments i Formació signà la primera versió de la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu sobre el projecte de decret de referència.
4. En data 6 de novembre de 2019, la consellera d'Afers Socials i Esports va dictar la resolució mitjançant la qual s'inicia el procediment d'elaboració del projecte de decret de referència i es designa el director general de Planificació, Equipaments i Formació com a òrgan responsable de la seva elaboració i a la secretària general com a òrgan responsable de la seva tramitació.
5. Paral·lelament se sotmet l'esborrany del projecte de decret de principis generals del procediment de reconeixement de família monoparental i de família nombrosa al tràmit d'informació pública mitjançant la resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports de 18 de novembre de 2019. Aquesta

Resolució es va publicar en el BOIB núm. 164, de 5 de desembre de 2019, i va establir un termini per fer-hi al·legacions de quinze dies hàbils.

6. Mitjançant ofícis de 21 de novembre de 2019 del secretari general de la Conselleria d'Afers Socials i Esports , es va atorgar un termini de 15 dies hàbils per al tràmit d'audiència del projecte de decret esmentat a les conselleries que integren el Govern de les Illes Balears a l'Institut Mallorquí d'Afers Socials, als Consells Insulars de Menorca, Eivissa i Formentera, a l'Ajuntament de Palma, a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), i a les entitats següents:

- COAPA Balears (Confederació d'Associacions de Pares i Mares d'Alumnes).
- FEIAB (Federació d'Entitats d'Atenció a l'Infància i l'Adolescència Balear).
- Associació de Dones d'Acció Social i Família.
- Servicio Socio Familiares.
- Abie- Associació Balear pel Suport a la infància i el seu Entorn.
- Federació d'associacions de Pares i Mares d'Alumnes de Menorca.
- Associació Illes Balears d'Adopcions.
- Asociación La Rana.
- Asociación Familiar de Baleares.
- Asociación de Mujeres Latinoamericanas Residentes en Baleares.
- Associació d'Infants i Dones sense Recursos.
- Eben Ezen Desarrollo Mujer Desfavorecida.
- Fundación Rana.
- Baobab Educa Entitat Prestadora de Serveis a la Infància i Joventut.
- CAIF Centre d'Atenció Integral a la Família.
- Fundació Nemo.
- Ana Todoporyparalamujer.
- Fundació Infantil Ronald Macdonald.

7. Així mateix, s'ha publicat el projecte a la web de la Conselleria d'Afers Socials i Esports(<<http://aferssocialsiesports.caib.es>>), i també a la web del portal de participació ciutadana (<<http://participaciociutadana.caib.es>>) per tal que els ciutadans que així ho considerin puguin conèixer el text de la norma i, alhora, presentar les al·legacions i els suggeriments que estimin oportuns a través d'aquesta pàgina web.
8. Mitjançant certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat, de la Direcció General de Participació i Voluntariat, de la Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització de 31 de desembre de 2019, consta que des de data 5 de desembre i fins 31 de desembre de 2019, es va publicar a la pàgina de Participació Ciutadana l'enllaç al tràmit d'audiència i



GOIB
/

informació pública en l'elaboració del projecte de decret i que, d'acord amb les seves dades, s'han registrat 72 visites a l'esmentat projecte.

9. Mitjançant diligència de la cap del Servei Jurídic de la Conselleria d'Afers Socials i Esports, es fa constar que en data 5 de desembre i fins dia 31 de desembre de 2019 es va publicar a la pàgina de Participació Ciutadana l'enllaç al projecte de decret, i que no es va registrar cap aportació a través de la pàgina de Participació Ciutadana, de forma telemàtica.
10. En contestació al tràmit d'audiència i informació pública, es van rebre escrits de les següents entitats indicant que no s'efectuaven al·legacions ni suggeriments al respecte: Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització; Conselleria de Mobilitat i Habitatge; Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca; Conselleria de Transició Energètica i Sectors Productius; Conselleria de Model Econòmic, Turisme i Treball i Conselleria de Salut.
11. Així mateix, es va rebre escrit d'al·legacions de les següents entitats: Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears; Consell Insular de Menorca; Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat, i l'Institut Mallorquí d'Afers Socials.
12. Mitjançant escrit de 21 de novembre de 2019, es va sol·licitar l'informe d'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona, d'acord amb el que disposen l'article 59.1 b) de la Llei 1/2019, l'article 3 d) de la Llei 5/2000 de 20 d'abril de l'Institut Balear de la Dona i l'article 5 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, el qual es va emetre en data 18 de desembre de 2019. En aquest informe es fan una sèrie de recomanacions, tant a nivell lingüístic com de fons, els quals s'analitzen en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.
13. A més, d'acord amb l'article 59.1 e) de la Llei 1/2019, l'article 54.1 c) de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears i l'article 3 c) del Decret 61/2010, de 23 d'abril, pel qual es regulen la composició, l'organització i el funcionament del Consell de Serveis Socials de les Illes Balears, en la sessió de 1 d'abril de 2019, va informar favorablement i de forma preceptiva el projecte, atès que en aquella data ja existia un primer esborrany del projecte normatiu.

D'altra banda, i atès la matèria sobre la qual tracta el projecte normatiu, es va sotmetre un primer esborrany al Consell d'Infància i Família de les Illes Balears que es va reunir en data 26 de març de 2019, d'acord amb el certificat i l'acta de la sessió d'aquest òrgan col·legiat que s'ha adjuntat a l'expedient. Aquest òrgan col·legiat, regulat en l'article 224 de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, integral d'atenció i de drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears i desplegat en el Decret 15/2003, de 14 de febrer, pel qual es crea el Consell de la Infància i la Família de les Illes Balears,



GOIB
/

modificat pel Decret 31/2017, de 16 de juny (BOIB núm. 74, de 17 de juny de 2017), té, entre d'altres funcions, la d'informar sobre els avantprojectes de llei i sobre els avantprojectes de disposicions administratives de caràcter general que afectin o puguin afectar les accions o les actuacions que el Govern de les Illes Balears desenvolupa en matèria d'infància i família, i formular-ne propostes.

14. Mitjançant ofici de data 4 de març de 2020 es va sol·licitar el dictamen al Consell Econòmic i Social sobre el projecte de decret que es tramita, el qual es va emetre en data 29 d'abril de 2020. El Consell Econòmic i Social va fer una sèrie de recomanacions que s'analitzen en la darrera versió de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu de data 30 d'abril de 2020.
15. Finalment, acabada la fase d'audiència i informació públiques i emesos els informes preceptius es va fixar el text del projecte de decret.

Consideracions jurídiques

1. L'article 59.2.b de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que els projectes de reglament han de ser objecte d'un informe dels serveis jurídics competents, en el qual s'ha d'incloure l'examen del procediment seguit. Amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta norma, l'article 46.1 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears també exigia aquest informe.
2. El procediment sobre el qual s'informa té per finalitat aprovar una disposició de caràcter general amb rang de decret, d'acord amb l'article 47 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. Així, d'acord amb l'apartat 1 de l'article 47, les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern o pel president. I d'acord amb l'apartat 2 del mateix article, els decrets són firmats pel president, o pel president i pel conseller o consellers competents en la matèria. En la matèria que ens ocupa, la competència és de la consellera d'Afers Socials i Esports, vist el Decret 21/2019, de 2 d'agost, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
3. Pel que fa al projecte de decret que es tramita, inclou un Preàmbul, en el qual s'inclou la finalitat de les mesures adoptades en la regulació i el marc normatiu en què s'insereix, d'acord amb l'apartat 4 de l'article 47 de la Llei 1/2019; així com la informació sobre l'adequació als principis de bona regulació, de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació, d'acord amb l'article 49 de la Llei 1/2019 en relació amb l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu de les administracions públiques. Aquesta llei afegeix els principis de qualitat i simplificació als principis de bona regulació

relacionats a l'article 129.1 de la Llei 39/2015. Aquest article estableix que en el preàmbul de projectes de reglament, quedarà suficientment justificada la seva adequació a tals principis. Aquest article seria aplicable en l'exercici de la potestat reglamentària. Així, cal tenir en compte la sentència 55/2018, de 24 de maig de 2018, del Tribunal Constitucional. De totes formes, l'article 49.1 *in fine* de la Llei 1/2019 estableix que l'exposició de motius o el preàmbul, segons es tracti, respectivament, d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament, han d'informar sobre l'adequació a aquests principis.

En la part articulada, el projecte de decret conté tres capítols: disposicions generals; procediments en relació amb el reconeixement i l'expedició del títol de família monoparental i del títol de família nombrosa i pèrdua del títol; obligacions de les persones titulars; revocació i incompatibilitat. Règim sancionador. El capítol segon es divideix en dues seccions: una secció primera relativa al procediment per al reconeixement i expedició del títol de família monoparental i del títol de família nombrosa i una secció segona sobre modificació, renovació i extinció dels títols de família nombrosa i de família monoparental.

Finalment inclou una disposició addicional, una disposició transitòria i dues finals.

4. Pel que fa al fons, l'objecte del projecte de decret és el de desplegar reglamentàriament el contingut de l'article 7.6. de la Llei 8/2018, que remet a un reglament l'establiment dels principis generals del procediment d'acreditació de la condició de família monoparental i la distinció entre les famílies monoparentals de categoria general, formades per un sol progenitor o progenitora i un fill o filla, i les de categoria especial, formades per un sol progenitor o progenitora i més d'un fill o filla, així com les famílies formades per un progenitor o progenitora i un fill o filla, si algun dels membres té un grau de discapacitat igual o superior al 33 %. D'altra banda, i quant a les famílies nombroses, es desplega a la comunitat autònoma de les Illes Balears el contingut dels articles 2.4, 2.5, 3.3 i 3.4 del Reial decret 1621/2005, que estableixen que correspon a les comunitats establir el procediment administratiu per sol·licitar, expedir, renovar i modificar el títol, així com per expedir els documents d'ús individual per cada membre de la família nombrosa que tingui reconeguda oficialment aquesta condició, i l'emissió de duplicats.
5. Abans d'entrar a analitzar el procediment d'elaboració del reglament esmentat, hem d'analitzar la competència del Govern per aprovar aquest Decret, atès que es tracta d'un reglament de principis generals, i per tant, afecta a les competències pròpies dels consells insulars.

L'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, al seu article 30.15 assigna a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en matèria d'acció i benestar

social. L'apartat 16 del mateix article atribueix a la comunitat autònoma la competència en protecció social de la família. D'altra banda, l'article 16.3, en l'àmbit de la defensa i la promoció dels drets socials dels ciutadans de les Illes Balears, estableix que l'actuació de la comunitat autònoma de les Illes Balears haurà de centrar-se primordialment, entre d'altres, en els àmbits corresponents a la defensa integral de la família, la protecció específica i la tutela social del menor, i l'assistència social a les persones que sofreixin marginació, pobresa o exclusió social, així com la protecció social contra la violència, especialment la violència de gènere.

L'article 70.4 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, en la redacció actualment vigent, estableix com a competències pròpies dels consells insulars els serveis socials i l'assistència social. L'article 72.1 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears disposa que les competències que són atribuïdes com a pròpies als consells insulars, aquests n'exerceixen la potestat reglamentària.

D'altra banda, tant l'article 7.6 com la disposició final primera de la Llei 8/2018, de 31 de juliol, de suport a les famílies, encarrega al Govern de les Illes Balears l'elaboració d'un reglament de principis generals respecte al procediment d'acreditació de la condició de famílies monoparentals, i atribueix als consells insulars la gestió del procediment d'acreditació.

A més, i quant a famílies nombroses, l'apartat a) de l'article 1 de la Llei 12/1993, de 20 de desembre, d'atribució de competències als consells insulars, atribueix als Consells Insulars de Mallorca, Menorca i Eivissa i Formentera, les competències de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria de concessió i renovació dels títols de família nombrosa. Per tant, si bé d'acord amb els articles 5 i 19 de Llei estatal 40/2003 i el RD 1621/2005 (articles 2.4 i 3.3) correspon a les comunitats autònomes desplegar el procediment administratiu per sol·licitar i expedir, renovar, modificar o deixar sense efecte els títols de família nombrosa, 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 haver-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.

Per tant, tenint en compte que l'article 70.4 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears recull expressament la matèria objecte del projecte normatiu dintre del concepte ampli d'assistència social, el Govern de les Illes Balears únicament pot dictar normes de principis generals que respectin en tot cas la potestat reglamentària dels consells insulars. Per això, el projecte normatiu objecte del present informe no exhaureix la regulació d'aquesta matèria,



establint fonamentalment principis generals que posteriorment podran desplegar i completar els consells insulars respecte a les peculiaritats pròpies de cada illa, tal com s'exposa convenientment en la disposició final primera. Aquesta disposició diferencia entre aquells articles que es poden considerar principis generals d'aquells altres que es qualifiquen com a normes complementàries i que, per tant, poden ser desplaçats en cada illa, per la normativa que el consell insular competent dicti en execució de les lleis aprovades pel Parlament Balear.

Respecte del sistema de distribució de competències entre el Govern de les Illes Balears i els Consells Insulars, cal informar que correspon al Govern de les Illes Balears l'exercici de les competències de la Comunitat Autònoma a què es refereix el títol III de l'Estatut, excepte les que són pròpies dels Consells Insulars o les hagin estat transferides, sense perjudici de les competències legislatives que corresponguin al Parlament de les Illes Balears; que el Govern té la potestat reglamentària en les seves competències; i que en les competències que d'acord amb l'Estatut d'Autonomia els Consells Insulars hagin assumit com pròpies, el Govern podrà establir els principis generals sobre la matèria, garantint l'exercici de la potestat reglamentària per part dels Consells Insulars, segons l'article 58 de l'Estatut d'Autonomia.

També, les competències no atribuïdes expressament com a pròpies als Consells Insulars en l'Estatut d'Autonomia corresponen al Govern de les Illes Balears, sense que en cap cas siguin susceptibles de transferència aquelles que per la seva pròpia naturalesa tinguin un caràcter suprainsular, que incideixin sobre l'ordenació i la planificació de l'activitat econòmica general en l'àmbit autonòmic o aquelles competències l'exercici de les quals exigeixi l'obligació de vetllar per l'equilibri o la cohesió territorial entre les diferents illes, segons de l'article 69.

El Consell Consultiu, en el seu Dictamen 49/2018, fa constar que ve sostenint en dictàmens anteriors (per exemple, el 92, 93, 101 i 104/2007, 116, 117 i 124/2008, 117 i 195/2009, 200/2010 i 82/2011) que la Llei Orgànica 1/2007 ha introduït una transcendental reforma estatutària en matèria de consells insulars, que es concreta en l'ampliació de competències que se'ls atribueix amb el caràcter de «pròpies» en l'article 70 i en relació amb les quals els correspon, amb caràcter indissociable a la seva titularitat, exercir la potestat reglamentària. En conseqüència, el Govern, en tals matèries, només té, per un lloc, la potestat d'establir principis generals sobre les mateixes que permetin un desplegament detallat per cada consell insular i adequat al seu àmbit territorial (article 58.3), i, per altra part, l'obligació de coordinar l'activitat dels consells insulars en assumptes d'interès autonòmic i en l'exercici de les competències pròpies, amb la participació d'aquests (article 72.2 i 3). Aplicant, *mutatis mutandis*, als «principis generals normatius autonòmics» les regles establertes pel Tribunal Constitucional sobre la normativa bàsica estatal i la de desenvolupament autonòmic, resulta:



GOIB
/

- Els principis generals només es poden establir per decret del Govern, amb expressa menció que es tracta d'una norma de principis.
- Correspon, potestativament, al Govern de la Comunitat Autònoma la definició dels principis generals normatius, però no es pot obligar als consells insulars a esperar que el Govern determini aquests principis.
- Els principis generals han de constituir un mínim denominador normatiu comú a tot el territori autonòmic, de manera que no poden esgotar la matèria i han de deixar un marge ampli a la reglamentació dels consells insulars.

Aquesta doctrina és matisada en els dictàmens 114, 116 i 200/2010, 82/2011 i 105/2016, referida a projectes de reglament que articulaven un règim d'atribució d'ajudes o beneficis pels ciutadans en afirmar:

«Ara bé, en les matèries en què els consells insulars disposen de competències pròpies i exclusives, la facultat estatutària d'establir principis generals (article 58.3 de l'Estatut d'Autonomia) no és un argument definitiu per impedir de manera absoluta al Govern de les Illes Balears que faci un ús de la seva potestat reglamentària que vagi més enllà en aquesta funció normativa. I això és així perquè no pareix que el legislador estatutari hagi volgut que l'execució de les lleis que aprovi el Parlament de les Illes Balears depengui exclusivament de la voluntat dels consells insulars, ni que es produeixin disfuncions si aquests texts legals no s'apliquen de forma igual en tot el territori de les Illes Balears. S'ha de reconèixer, per tant, al Govern una posició fonamental en la garantia de l'execució de la legislació autonòmica i també s'ha d'afirmar que aquest aspecte expressa un interès general clarament suprainsular. Per això, i de manera especial quan el desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de 2007 es troba en una fase inicial, ha d'assegurar-se l'execució correcta i mínima de les lleis del Parlament autonòmic; imperatiu que endemés és més evident quan la simple existència de decrets del Govern que estableixen principis generals pot ser clarament insuficient per una execució de les lleis que permeti una aplicació idònia d'aquestes des del punt de vista dels drets dels ciutadans...

Per això, excepcionalment i per raons d'interès general, el Consell Consultiu entén que el Govern pot incloure, en decrets de principis generals, normes reglamentàries que no tinguin la vocació d'imposar-se incondicionalment en cada una de les illes. Dit d'altra manera, aquests decrets poden incloure, per una part, principis generals normatius i, per altra, disposicions i regles complementàries o connexes, les quals podran ser desplaçades, en cada illa, per la normativa que el consell insular competent dicti en execució de les lleis aprovades pel Parlament balear (articles 72 i 84.2 de l'Estatut d'Autonomia).»

El projecte normatiu s'adapta a la doctrina esmentada quant a l'estructura i contingut dels reglaments de principis generals, en els aspectes següents:

a) Quant a l'estructura o des d'un punt de vista formal, tant el títol del projecte normatiu com en el preàmbul i en l'article primer relatiu a l'objecte de la norma, estableix expressament que es tracta d'un Decret de principis generals en matèria de reconeixement de la condició de famílies monoparentals i de famílies nombroses.

D'altra banda, es recull una disposició final, en la qual de forma expressa i sota el títol habilitació competencial, enumera aquelles parts del projecte normatiu que tenen la consideració de principis generals i aquells que es qualifiquen com a normes complementàries o connexes a l'efecte de garantir l'execució de la competència en la matèria, i són desplaçables per la normativa que dictin els consells insulars, els quals els aplicaran mentre no duguin a terme aquest desplegament reglamentari.

b) Des d'un punt de vista material la qualificació d'un article com a principi general o com a norma complementària o connexa, s'ha fet tenint en compte que en cap cas el Govern de les Illes Balears pot regular una matèria de manera tal, que exhaureixi la possibilitat de desplegament reglamentari per part dels consells insulars, tenint en compte que els principis generals únicament poden establir normes bàsiques, criteris normatius o regles que determinin els trets essencials de la normativa proposada.

D'aquesta manera, a l'hora de redactar la disposició final primera del Decret aquells articles que estableixen definicions o criteris comuns a l'hora de determinar si una família té o no la consideració de nombrosa o monoparental s'han considerat principis generals, per tal de determinar que una família tingui idèntica qualificació en la Comunitat Autònoma de les Illes Balears amb independència de la illa de residència. Aquelles normes que fan referència al procediment concret de reconeixement d'aquesta condició s'han identificat com a normes connexes que poden ser desplaçades pels consells insulars amb la seva pròpia regulació.

- El capítol I, relatiu a les disposicions generals es qualificat com a principi general atès que respon a un conjunt de definicions i normes bàsiques: l'article 1 estableix l'objecte del Decret; els articles 2 i 4 recullen els conceptes de família monoparental i família nombrosa tenint en compte les definicions incloses tant en la Llei 40/2003 com en la Llei 8/2018; l'article 3 regula les condicions i requisits de les famílies monoparentals, requisits que han de ser comuns per a totes les illes; i els articles 5 i 6 regulen les categories de famílies monoparentals i famílies nombroses, distinció que també a de ser comuna a totes les illes i que es fa també recollint els criteris marcats tant per la Llei 40/2003 com per la Llei 8/2018.

- Quant al capítol segon, sota el títol «*Procediments en relació amb el reconeixement i l'expedició del títol de família monoparental i del títol de família nombrosa*», ja s'entra a regular els procediments concrets tant de

reconeixement de la condició com de modificació, renovació i extinció dels títols. La majoria dels articles inclosos en aquest títol regulen qüestions procedimentals per la qual cosa es qualifiquen com a normes complementàries o normes connexes. Malgrat això, s'identifiquen com a principis generals l'article 7, que reconeix als consells insulars la competència per tramitar el procediment, tenint en compte el que preveu la Llei 12/1993 i l'article 7.6 de la Llei 8/2018; l'article 8, en relació amb l'inici del procediment amb caràcter general d'acord amb la Llei 39/2015 i que no exhaureix la capacitat de desplegament reglamentari dels consells insulars que podran establir el seu propi model de sol·licitud; l'article 14 relatiu a l'expedició del títol i el carnet de família nombrosa i de família monoparental, tenint en compte que es necessita que hi hagi un contingut mínim i comú d'aquest títol a nivell autonòmic i que una norma de caràcter estatal en matèria de família nombrosa (el Reial decret 1621/2005, de 30 de desembre, concretament l'article 2.3 ja estableix el contingut comú d'aquest títol per a totes les comunitats autònomes, sense perjudici que els consells insulars puguin incloure informació addicional per completar el contingut; l'article 15, relatiu a l'àmbit d'aplicació dels títols, que és una regulació de caràcter general autonòmica que es fonamenta en la Llei 40/2003 i 8/2018; l'article 16 respecte a l'establiment d'un període de vigència dels títols comú a totes les illes; i l'article 17 quant al règim de compatibilitat dels títols que ha de ser comú a totes les illes. Per últim, els articles 18 i 20 estableixen la definició del concepte modificació, renovació i extinció dels títols si bé el procediment, regulat en l'article 19 es contempla com a norma complementària. El capítol III, relatiu a la pèrdua del títol, les obligacions de les persones titulars, la revocació i el règim sancionador, s'estableix com a principi general tenint en compte que no s'estableixen normes procedimentals. Malgrat això, consideram que l'article 22 no hauria de tenir la consideració de principi general, tenint en compte que regula terminis quant a la comunicació de dades que excedeixen del mínim regulatori que implica un principi general. Per últim, la disposició transitòria única respecte al règim aplicable als títols de família nombrosa atorgats amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquest Decret, que es considera un criteri comú aplicable a totes les illes per garantir el principi de seguretat jurídica a tota la ciutadania balear que disposàs d'un títol de família nombrosa en vigor.

Per tant, en aquest apartat el Servei Jurídic fa constar que l'article 22 no ha de tenir la consideració de principi general, i per tant, s'hauria de modificar la disposició final primera respecte a aquest punt.

6. Pel que fa a la tramitació, el procediment per a l'elaboració del Projecte de decret de principis generals dels procediments de reconeixement de la condició de família monoparental i de la condició de família nombrosa, ha estat el següent:

6.1 Consulta prèvia

Tal com consta en el punt primer dels antecedents, des de dia 20 de setembre fins a dia 10 d'octubre de 2018, es va substanciar una consulta pública prèvia, a través de la pàgina de *Participació Ciutadana* sobre la proposta d'elaboració del decret de principis generals dels procediments de reconeixement de la condició de família monoparental i de la condició de família nombrosa

Aquesta consulta es va fer d'acord amb l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (atesa la posterior entrada en vigor de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears que ja inclou aquest tràmit) que estableix que amb caràcter previ a l'elaboració d'un projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública, a través del portal web de l'Administració competent, amb la finalitat que es recapti l'opinió de la ciutadania i de les organitzacions més representatives potencialment afectades de per la futura norma. Aquesta consulta ha de versar sobre:

- a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.
- b) La necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
- c) Els objectius de la norma.
- d) Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

Per la consulta, consta dins de l'expedient l'informe al respecte del director general de Planificació i Serveis Socials, de data 7 de setembre de 2018, així com la resolució de la consellera de Serveis Socials i Cooperació, de 10 de setembre de 2018 que ordena la substanciació de l'esmentada consulta.

Finalment, el certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de participació i Memòria Democràtica de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, de 11 d'octubre de 2018, acredita que s'han registrat 125 visites. En semblant sentit, la diligència de la cap del Servei Jurídic de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació, de la mateixa data, acredita que s'han registrat tres aportacions través de la pàgina de Participació ciutadana.

Tenint en compte que realment són els consells insulars competents per raó de la matèria els qui gestionen els expedients relatius al reconeixement o la revisió de la condició de família nombrosa i qui gestionaran els expedients de reconeixement o revisió de la condició de família monoparental, mitjançant una primera reunió en data 19 d'octubre de 2018, i posteriors correus electrònics, i la fase de consulta prèvia, aquestes corporacions locals han tingut coneixement de l'estat i el contingut del projecte normatiu, i han pogut participar activament en la seva redacció.

6.2 Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu

Aquesta memòria es va fer en compliment de l'article 60 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, que estableix que l'òrgan que tramita el procediment ha d'elaborar una memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, com a document dinàmic, que s'ha d'anar actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants resultants de les diferents fases de la tramitació, des de l'acord d'inici fins la finalització del procediment d'elaboració normativa.

D'acord amb l'anterior, i tenint en compte que la memòria d'impacte normatiu és un document viu, consten a l'expedient quatre versions diferents segons el moment procedimental en el qual es troba la tramitació:

- Primera versió de data 6 de novembre de 2019, d'acord amb la primera versió del projecte normatiu i abans d'obrir el tràmit d'audiència i informació pública i sol·licitar l'informe de l'Institut Balear de la Dona i el Consell Econòmic i Social.
- Segona versió de data 28 d'febrer de 2020, en la qual es recull un apartat en el qual s'exposa el resultat de les al·legacions presentades durant la fase d'audiència i informació pública.
- Tercera versió de data 30 d'abril de 2020, després de l'emissió del dictamen del Consell Econòmic i Social en el qual s'inclou un apartat en relació amb el contingut de l'informe esmentat, s'analitzen les recomanacions incloses en l'informe d'impacte de gènere en un apartat independent i es modifica l'apartat relatiu a l'impacte econòmic i pressupostari de la norma.

Per altra banda, l'apartat segon de l'article 60 estableix el contingut de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que ha d'incorporar el següent:

a) Oportunitat de la proposta normativa: justificació de la necessitat de la regulació i del rang normatiu i adequació de la regulació als objectius i finalitats de la norma.

b) Contingut: marc normatiu en què s'insereix la proposta, relació de disposicions vigents a les quals afecta o deroga, adequació a l'ordre de distribució de competències i relació amb l'ordenament estatal i europeu.

c) Anàlisi dels impactes següents:

1°. Impacte econòmic, que ha d'avaluar les conseqüències de l'aplicació sobre els sectors, col·lectius o agents afectats per la norma, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat.



G
O
I
B
/

2^a. Impacte pressupostari, amb referència a la incidència eventual de la norma en els ingressos i en les despeses del sector públic.

3^a. Càrregues administratives que comporta la proposta.

d) Anàlisi i valoració resumida de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública, i dels informes emesos, i el seu reflex en el text de la proposta, si escau.

e) Referència al procediment d'elaboració normativa, amb la constància, si escau, de la tramitació urgent.

f) Avaluació del compliment dels principis de bona regulació.

g) Qualsevol altre aspecte, inclosos els de caràcter lingüístic, que resulti rellevant a criteri de l'òrgan que tramita el procediment, així com altres avaluacions d'impacte previstes en la legislació vigent.

En data 6 de novembre de 2019, el director general de Planificació, Equipaments i Formació de la Conselleria d'Afers Socials i Esports va emetre la primera versió de la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu en relació a l'elaboració del projecte de decret de referència. En aquesta memòria s'inclouen els següents apartats:

1. Consulta pública prèvia a la ciutadania.
2. Oportunitat i necessitat de la regulació i del rang normatiu i adequació de les mesures proposades a les finalitats
3. Continguts bàsics que es regulen i la seva motivació tècnica
4. Justificació dels principis de l'article 129 LPAC i l'article 49 de la Llei 1/2019
5. Control posterior de la qualitat normativa
6. Marc normatiu
7. Competències de la CAIB i del Govern sobre la matèria
8. Relació de disposicions vigents a les quals afecta o deroga.
9. Justificació en cas d'incloure desestimació presumpta o un control administratiu.
10. Impacte sobre la infància i l'adolescència
11. Impacte sobre la família
12. Incidència de la norma sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere
13. Informe d'impacte en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat.
14. Estudi socioeconòmic i pressupostari
15. Anàlisi d'impactes
16. Descripció de la tramitació d'acord amb la secció segona de capítol II de al Llei 1/2019, de 31 de gener, del govern de les Illes Balears.
17. Valoració de les al·legacions presentades.
18. Anàlisis del contingut de l'informe del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

19. Conclusions

Quant a la inclusió dins del pla normatiu de la proposta de projecte de decret, la proposta no estava inclosa en el pla normatiu de l'Administració de la comunitat Autònoma de les Illes Balears per a l'any 2018. De totes formes, cal tenir en compte que la Resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports que determinà l'inici del procediment es va dictar en data 6 de novembre de 2019, amb posterioritat a la STC 55/2018, que es va publicar en el BOE en data 22 de juny de 2018, data a partir de la qual no resulta d'aplicació al procediment d'elaboració normativa de les comunitats autònomes l'article 132 de la Llei 39/2015, respecte a la publicació de les iniciatives normatives de les comunitats autònomes en un Pla normatiu. A més, la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, que entrà en vigor en data 3 de febrer de 2019, no recull aquesta previsió en el títol IV relatiu a la iniciativa legislativa i potestats normatives del Govern.

Quant a la justificació dels principis de bona regulació, analitzat en el punt 4 de la Memòria, cal remarcar que s'han enumerat els principis en la memòria adaptats a la Llei 1/2019, en la qual s'han afegit els principis de simplificació i qualitat.

Quant al control posterior de la qualitat normativa, s'ha analitzat en el punt 5 de la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.

També, a la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, es va incloure una anàlisi dels següents impactes tenint en compte l'article 60.1 g) de la Llei 1/2019:

- La incidència de la norma en la infància i adolescència, en compliment de l'article 22 quinquès de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, segons el qual les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu que han d'acompanyar als avantprojectes de llei i als projectes de reglament han d'incloure l'impacte de la normativa sobre la infància i l'adolescència (punt 10).
- Incidència de la norma sobre la família, d'acord amb la disposició addicional desena de la Llei 8/2018, de 31 de juliol, de suport a les famílies i en la Llei estatal 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses, que exigeix que les memòries de l'anàlisi d'impacte normatiu que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglament incloguin l'impacte de la normativa en la família (punt 11).
- L'avaluació d'impacte sobre orientació sexual i identitat de gènere, d'acord amb l'article 32 de la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals, i per eradicar l'LGTBI fòbia (en relació amb els articles 5.2 i 6 de la mateixa Llei) (punt 12).
- La valoració de l'impacte del projecte normatiu sobre la igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, d'acord amb l'establert per la Disposició addicional cinquena de

la Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa a la Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat. (punt 13). Segons la doctrina del Consell Consultiu de les Illes Balears, en principi aquest informe es deriva del RD 1083/2009, de 3 de juliol, (actualment article 2 del Reial decret 931/2017, de 27 d'octubre) norma no bàsica, i per tant, no aplicable a les comunitats autònomes, i la Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa de la Convenció Internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat, que tampoc es bàsica. No obstant això, es podria entendre que l'obligatorietat d'aquest informe, sempre que no hi hagi una norma substantiva autonòmica que reguli la perceptivitat d'aquest informe, es deriva directament de la Convenció Internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat. Atesa la matèria objecte del Decret i la pròpia naturalesa de la conselleria que tramita aquesta norma, es considera oportú recollir aquest impacte en la memòria.

6.3. Inici del procediment

En data 6 de novembre de 2019, es va dictar la Resolució per la qual s'iniciava el procediment d'elaboració del Projecte de decret de principis generals del procediment de reconeixement de família monoparental i de família nombrosa. Mitjançant aquesta Resolució, es va designar el director general de Planificació, Equipaments i Formació com a òrgan responsable de la seva elaboració; i la Secretaria General de la Conselleria com a òrgan responsable de la tramitació.

Al respecte, l'article 56 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, disposa que el procediment d'elaboració dels projectes de disposicions reglamentàries s'inicia per resolució motivada del conseller competent per raó de la matèria, el qual ha de designar l'òrgan responsable de la tramitació del procediment. La resolució d'inici del procediment pot estar precedida dels estudis, de les consultes i de la redacció dels esborranys que s'encarreguin per garantir l'encert i la legalitat de la norma.

6.4 Audiència i informació pública

Per mitjà dels oficis de 21 de novembre de 2019, del secretari general de la Conselleria d'Afers Socials i Esports, es va atorgar un termini de 15 dies hàbils per al tràmit d'audiència del projecte de decret de referència a les conselleries que integren el Govern de les Illes Balears, a l'Ajuntament de Palma, a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB), i a les entitats enumerades en el punt sisè dels fets d'aquest informe.

Atès que es tracta d'un projecte normatiu de principis generals, la iniciativa afectava als consells insular, per la qual cosa i d'acord amb l'article 58.2 c) de la Llei 1/2019 es va sotmetre a la consulta de l'Institut Mallorquí d'Afers Socials,

al Consell Insular de Menorca, al Consell Insular d'Eivissa i al Consell Insular de Formentera.

En data 18 de novembre de 2019, es va dictar la Resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports per la qual se sotmet al tràmit d'informació pública el projecte de decret de referència, i es fixa el termini d'informació pública en quinze dies hàbils des de l'endemà d'haver-se publicat aquesta Resolució en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. Aquesta Resolució es publicà en el BOIB núm. 164 de 5 de desembre de 2019; així com en el portal web de Participació Ciutadana del Govern de les Illes Balears i en el portal de transparència de la Conselleria.

Segons el certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat, de la Direcció General de Participació i Voluntariat, de la Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització de 31 de desembre de 2019, consta que des de data 5 de desembre i fins 31 de desembre de 2019, es va publicar a la pàgina de Participació Ciutadana l'enllaç al tràmit d'audiència i informació pública en l'elaboració del projecte de decret i que, d'acord amb les seves dades, s'han registrat 72 visites a l'esmentat projecte.

Mitjançant diligència de la cap del Servei Jurídic de la Conselleria d'Afers Socials i Esports, es fa constar que en data 5 de desembre i fins dia 31 de desembre de 2019 es va publicar a la pàgina de Participació Ciutadana l'enllaç al projecte de decret, i que no es va registrar cap aportació a través de la pàgina de Participació Ciutadana, de forma telemàtica.

En contestació al tràmit d'audiència s'han rebut al·legacions per part de les següents entitats: Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears; Consell Insular de Menorca; Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat, i l'Institut Mallorquí d'Afers Socials, al·legacions que s'han contestat en el punt 17 de la memòria d'impacte normatiu.

Al respecte, l'article 58 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que l'avantprojecte de llei, el projecte de decret legislatiu o el projecte de reglament s'han de sotmetre als tràmits següents:

- Consulta de les conselleries de l'administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals, quan resulti convenient a criteri de l'òrgan responsable de la tramitació del procediment.
- Audiència dels interessats, directament o per mitjà de les entitats que els agrupin o els representin reconegudes per llei.
- Consulta dels consells insulars quan la iniciativa els afecti.
- Consulta dels ajuntaments, directament o per mitjà de les organitzacions representatives d'aquestes entitats o dels òrgans de participació dels quals formin part, quan la iniciativa els afecti.

- Informació pública, quan resulti preceptiva o sigui convenient a criteri de l'òrgan responsable de la tramitació. A aquest efecte, s'ha de publicar un anunci en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* que indiqui el termini per fer suggeriments i el lloc web on es pot accedir al projecte normatiu. S'estableix que el termini dels tràmits d'audiència i d'informació pública, que es poden impulsar de forma simultània, ha de ser adequat a la naturalesa de la disposició i, en tot cas, no inferior a deu dies.

La Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, a l'article 50, estableix que el sistema de serveis socials, per a la consecució dels seus fins, compta amb la participació ciutadana al llarg de tot el cicle comprès entre la planificació, la gestió i l'avaluació de la seva actuació. Quan sigui possible, les decisions relatives al sistema de serveis socials es prendran amb la participació de la ciutadania. La finalitat de la participació és integrar la deliberació entre les administracions i els diversos actors de la societat civil en els processos de presa de decisió, amb el fi de millorar el sistema de serveis socials i enfortir el capital social. Els objectes de la participació són la implicació de tota la societat en els assumptes socials, la prevenció de la fragmentació social, la innovació en la prestació dels serveis i el reforçament de les xarxes socials de suport, com també aconseguir l'autonomia, la llibertat i l'apoderament de la ciutadania, aquest darrer extrem entès com el procés pel qual una persona o un grup social adquireix o rep els medis per a reforçar el seu potencial en termes econòmics, polítics o socials.

Sobre l'audiència a les entitats interessades, s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en nombroses ocasions. Així, la Sentència del Tribunal Suprem de 25 d'abril de 2011 disposa que com precisa l'Advocacia de l'Estat amb el suport jurídic de les sentències de 16 de setembre de 2010 i 6 d'octubre de 2005, que literalment transcriu, que no és preceptiva l'audiència de les associacions de caràcter voluntari, sense perjudici del dret que els assisteix de personar-se en el procediment i fer-hi les al·legacions que estimin convenientes.

Així mateix, la Sentència del Tribunal Suprem de 19 de gener de 1991 disposa que no significa que en la redacció dels reglaments hagin de ser escoltades quantes associacions es constitueixin: solament ha d'exigir-se aquesta audiència quan es tracti d'Associacions o Col·legis Professionals que no siguin de caràcter voluntari, entenent complert aquest requisit d'audiència que esmenta l'article 105 a) de la Constitució quan es tracti d'altres associacions o organitzacions que ni tan sols han sol·licitat la seva audiència en el procediment, ja que no és l'administració qui ha d'indagar l'existència de les nombroses associacions o organitzacions a qui puguin afectar una determinada disposició de caràcter general, sinó a aquestes vetllar quan puguin afectar als seus drets o interessos que representen i per tant, en l'elaboració de les disposicions de caràcter general.



GOIB
/

Igualment, cal destacar la participació del Consell de Serveis Socials de les Illes Balears, tal com s'estableix en l'apartat següent. Aquest Consell es configura com l'òrgan consultiu i de participació social en matèria de serveis socials en l'àmbit de les Illes Balears constituït per representants del Govern, dels consells insulars, dels ajuntaments, de les associacions de persones usuàries, de les entitats col·laboradores en serveis socials, de les entitats representatives dels interessos de la ciutadania, dels col·legis professionals, de les organitzacions patronals i sindicals més representatives, i de la Universitat de les Illes Balears. Fins aleshores, les entitats que formen part d'aquest òrgan i a les quals se'ls ha donat l'audiència indirecta són les següents:

- | | |
|--|--|
| - Conselleria de Salut | - Federació d'associacions de jubilats i pensionistes de la CAIB |
| - Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques | - Associació Balear de Salut Mental |
| - Consell Insular de Mallorca | - FEAPS |
| - Consell Insular de Menorca | - Federació d'entitats i serveis de salut mental |
| - Consell Insular d'Eivissa | - Fed. PREDIF |
| - Consell Insular de Formentera | - Consell de Participació de la Dona |
| - FELIB | - Consell de Cooperació |
| - Ajuntament de Palma | - CÀRITAS |
| - CO. Metges | - CREU ROJA |
| - CO. Psicòlegs | - EAPN |
| - CO. Pedagogs | - Tercer Sector Social |
| - CO. Infermers | - CCOO |
| - CO. Treballadors socials | - UGT |
| - CO. Educadores i Educadors Socials de les Illes Balears | - CAEB |
| - CO. Terapeutes ocupacionals | - PIMEB |
| - Asociación altruïsta El refugi | - Universitat de les Illes Balears |
| - UNAC | |
| - Coordinadora federació Balear de Persones amb discapacitat | |

A més, tenint en compte que el projecte normatiu afectava a una submatèria concreta dintre dels serveis socials, com és la família, també es va donar tràmit d'audiència al Consell d'Infància i Família de les Illes Balears. Aquest òrgan col·legiat, regulat en l'article 224 de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, integral d'atenció i de drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears i desplegat en el Decret 15/2003, de 14 de febrer, pel qual es crea el Consell de la Infància i la Família de les Illes Balears, modificat pel Decret 31/2017, de 16 de juny (BOIB núm. 74, de 17 de juny de 2017), té, entre d'altres, la d'informar sobre els avantprojectes de llei i sobre els avantprojectes de disposicions administratives de caràcter general que afectin o puguin afectar les



G
O
I
B
/

accions o les actuacions que el Govern de les Illes Balears desenvolupa en matèria d'infància i família, i formular-ne propostes.

Aquest òrgan, al igual que el Consell de Serveis Socials de les Illes Balears, té una composició multidisciplinària amb un àmbit representatiu molt ampli que permet traslladar els projectes normatius a sectors econòmics i socials molt diversos que es troben representats en aquest òrgan:

Una persona en representació de cada consell insular.

Una persona en representació de l'Ajuntament de Palma.

Una persona en representació de la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears.

Una persona en representació de la Conselleria d'Educació i Universitat del Govern de les Illes Balears.

Una persona en representació de la Conselleria de Salut del Govern de les Illes Balears.

Una persona en representació de la Conselleria de Treball, Comerç i Indústria o, si escau, de la conselleria amb competències en matèria de treball i formació del Govern de les Illes Balears.

Una persona en representació de l'Institut Balear de la Dona.

Una persona en representació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals.

Una persona en representació de la conselleria o l'organisme adscrit amb competències en matèria d'elaboració d'estadístiques.

Una persona en representació de la Delegació del Govern de l'Estat a les Illes Balears.

Una persona en representació del Col·legi Oficial d'Advocats de les Illes Balears.

Una persona en representació del Col·legi Oficial de Psicòlegs de les Illes Balears.

Una persona en representació del Col·legi Oficial de Pedagogs de les Illes Balears.

Una persona en representació del Col·legi Oficial de Treballadors Socials de les Illes Balears.

Una persona en representació del Col·legi Oficial d'Educadors Socials de les Illes Balears.

Una persona en representació del Col·legi Oficial de Metges de les Illes Balears.

Una persona en representació del Col·legi Oficial d'Infermeria de les Illes Balears.

Dues persones en representació de la Federació d'Entitats d'Atenció a la Infància i Adolescència Balear.



GOIB
/

Dues persones en representació d'associacions inscrites en el registre oficial corresponent que tinguin relació amb la matèria d'infància i família i que han de designar les mateixes ONG, d'acord amb el sistema que estableixin.

Una persona en representació de les entitats col·laboradores en matèria d'adopció internacional habilitades a les Illes Balears, designada pels titulars d'aquestes entitats.

Una persona en representació de la Universitat de les Illes Balears.

Una persona en representació de les federacions d'associacions de pares i mares d'alumnes de les Illes Balears.

Tres persones en representació de l'alumnat del Consell Escolar de les Illes Balears.

Una persona menor d'edat en representació de cada consell insular que tenguí articulat el seu propi sistema de representació dels infants i els adolescents de l'àmbit territorial.

Una persona en representació del sindicat Confederació Sindical de Comissions Obreres de les Illes Balears.

Una persona en representació del sindicat Unió General de Treballadors de les Illes Balears.

Al respecte, el Consell Consultiu ha assenyalat (entre d'altres, dictamen núm. 81/2011) que quan en el procediment d'elaboració de la norma intervenen òrgans de participació i consulta per raó de la matèria en el qual estan representats, a més dels sectors pròpiament de serveis socials, els consells insulars i els municipis, es converteixen aquests en els òrgans idonis per al compliment del tràmit essencial de participació ciutadana i d'altres administracions en l'elaboració de les disposicions administratives autonòmiques de caràcter general.

6.5 Informes i dictàmens preceptius

L'article 59 de la Llei 1/2019 disposa que els projectes de reglament s'han de sotmetre preceptivament als informes i dictàmens següents, que es poden impulsar de forma simultània: el dictamen del Consell Econòmic i Socials, en els casos que preveu la normativa reguladora; l'informe d'avaluació d'impacte de gènere, en els termes que preveu la normativa sobre igualtat; en el cas de regular un supòsit en què es efectes del silenci administratiu siguin desestimatoris, un informe que motivi les raons d'interès general que ho justifiquen; quan s'estableixin limitacions per a l'accés a activitats econòmiques i serveis o mesures que restringeixin la llibertat d'establiment, un informe que motivi que hi concorren raons d'interès general i que es respecten els principis de necessitat i proporcionalitat, en el marc del que disposa la legislació bàsica estatal en matèria de lliure accés a les activitats de serveis i de garantia de la unitat de mercat; i altre informes o dictàmens que resultin preceptius de conformitat amb la normativa sectorial aplicable.

Per tant, s'han sol·licitat i emès els següents informes o dictàmens:

a) Dictamen del Consell Econòmic i Social

En data 29 d'abril de 2020, es va emetre el dictamen del Consell Econòmic i Social el qual s'analitza en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.

L'article 2.1.a, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, de Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, disposa que correspon a aquest òrgan emetre dictamen amb caràcter preceptiu i no vinculant, en relació amb projectes de decret del Govern de les Illes Balears, sempre i quan els esmentats projectes regulin de forma directa i estructural matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació.

Segons l'article 2.4 de l'esmentada llei, a l'efecte de determinar les matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, que integren l'àmbit material de les funcions del Consell Econòmic i Social, s'entenen incloses totes aquelles que són pròpies de les organitzacions més representatives dels treballadors i dels empresaris i que afectin, entre altres, al desenvolupament regional, l'economia i els sectors productius, la fiscalitat, les relacions laborals i la seguretat i la salut laboral, la responsabilitat, la investigació, l'economia social, l'educació, les competències i la formació professional, la sanitat i el consum, l'habitatge, el medi ambient, l'ordenació territorial, els serveis socials i la família.

L'article 3 de la Llei 10/2000, modificada per la disposició final segona de la Llei 1/2019, disposa que el Consell Econòmic i Social ha d'emetre els dictàmens prevists en les lletres a), b) i c) de l'article 2.1 en el termini d'un mes. En cas que en la tramesa de l'expedient es faci constar de manera expressa i raonada la urgència, el termini per evacuar-los és de deu dies hàbils des de la recepció. Transcorregut el termini corresponent sense que s'hagi emès el dictamen, s'ha d'entendre evacuat amb els efectes que legalment o reglamentàriament siguin procedents. Quan un projecte o un assumpte dels que preveu aquest article hagi de ser sotmès al dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears, l'expedient ha d'incloure el dictamen corresponent del Consell Econòmic i Social, si n'hi havia.

L'article 30.1 del Decret 67/2010, de 28 de maig, que aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, disposa que les opinions del Consell s'expressen baix la denominació de dictamen i no són vinculants.

b) Informe d'avaluació d'impacte de gènere

En data 18 de desembre de 2019, es va emetre l'informe d'avaluació d'impacte de gènere per l'Institut Balear de la Dona. En aquest informe es fan una sèrie



GOIB
/

de recomanacions, tant a nivell lingüístic com de fons, les quals s'analitzen en el punt divuitè de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.

L'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, preveu que en el procediment d'elaboració de les lleis i de les disposicions de caràcter general dictades, en el marc de les seves competències, per les administracions públiques de les Illes Balears, s'hi ha d'incorporar un informe d'avaluació d'impacte de gènere que tindrà per objecte, com a mínim, l'estimació de l'impacte potencial del projecte normatiu en la situació de les dones i dels homes com a col·lectiu, i també l'anàlisi de les repercussions positives o adverses, en matèria d'igualtat, de l'activitat projectada.

També, l'article 3. d) de la Llei 5/2000, de 20 d'abril de l'Institut Balear de la Dona inclou entre les funcions d'aquest ens, l'emissió d'informes i dictàmens en el curs d'elaboració de disposicions legals generals que afectin a la dona, promoguts pel Govern de les Illes Balears, el Parlament i els consells insulars.

c) Altres informes o dictàmens que resultin preceptius de conformitat amb al normativa sectorial aplicable.

- Informe del Consell de Serveis Socials

El projecte de decret ha estat objecte d'informe favorable en el Consell de Serveis Socials de les Illes Balears, en la sessió de data 1 d'abril de 2019, tenint en compte que en aquella data ja existia un primer esborrany de la norma que es va sotmetre tant al Consell de Serveis Socials de les Illes Balears com al Consell de la Infància i Família de les Illes Balears, que fonamentà la primera versió de la memòria d'impacte normatiu que es va redactar en data 6 de novembre de 2019.

L'article 54.1.c de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de Serveis Socials de les Illes Balears i l'article 3.c) del Decret 61/2010, de 23 d'abril, pel qual es regulen la composició, l'organització i el funcionament del Consell de Serveis Socials de les Illes Balears, disposen que correspon al Consell de Serveis Socials debatre sobre els projectes de normativa general autonòmica, entre d'altres, i emetre'n informes preceptius.

Aquest Consell es configura, d'acord amb l'article 53 de la Llei 4/2009, com l'òrgan consultiu i de participació social en matèria de serveis socials en l'àmbit de les Illes Balears constituït per representants del Govern, dels consells insulars, dels ajuntaments, de les associacions de persones usuàries, de les entitats col·laboradores en serveis socials, de les entitats representatives dels interessos de la ciutadania, dels col·legis professionals, de les organitzacions patronals i sindicals més representatives, i de la Universitat de les Illes Balears.

- Consell d'Infància i Família de les Illes Balears.

Aquest òrgan col·legiat, regulat en l'article 224 de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, integral d'atenció i de drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears i desplegat en el Decret 15/2003, de 14 de febrer, pel qual es crea el Consell de la Infància i la Família de les Illes Balears, modificat pel Decret 31/2017, de 16 de juny (BOIB núm. 74, de 17 de juny de 2017), té, entre d'altres, la d'informar sobre els avantprojectes de llei i sobre els avantprojectes de disposicions administratives de caràcter general que afectin o puguin afectar les accions o les actuacions que el Govern de les Illes Balears desenvolupa en matèria d'infància i família, i formular-ne propostes.

Tal com s'exposa en el punt 9 de la memòria d'impacte normatiu, no s'ha introduït en el text normatiu cap supòsit de silenci administratiu desestimatori. L'article 13, respecte al procediment de reconeixement de la condició de família monoparental i família nombrosa, estableix que en el cas de no resoldre el procediment en termini, es considerarà que el silenci té un caràcter estimatori. D'altra banda, l'article 19 que es remet, quant als procediments de renovació i modificació dels títols, al procediment general de reconeixement, també indirectament recull el silenci estimatori.

Quant a l'apartat d) de l'article 59.1, el Projecte normatiu no regula una activitat econòmica ni l'accés a un servei, per la qual cosa no resulta necessari emetre un informe que motivi que hi concorren raons d'interès general per introduir limitacions i que es garanteix la unitat de mercat.

6.7. Publicació en el portal de Transparència

En el portal de Transparència s'ha publicat el projecte de Decret de referència, juntament amb documentació obrant a l'expedient, tal com consta en la diligència del secretari general de la Conselleria d'Afers Socials i Esports de data 6 de maig de 2020, d'acord amb la Instrucció de la directora general de Transparència i Bon Govern de 30 d'agost de 2018 per a la publicació d'informació organitzativa i de rellevància jurídica en l'apartat «Transparència» de la pàgina web de cada conselleria o ens; així com la circular sobre la manera d'acreditar el compliment de les obligacions de transparència dels expedient d'elaboració normativa.

La Llei 19/2013, de 9 desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, a l'article 7, estableix que les Administracions Públiques, en l'àmbit de les seves competències, publicaran, entre altres:

- Els projectes de Reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació es produirà una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius

corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

- Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels texts normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

La Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, a l'article 51, referent a la transparència i participació ciutadana en el procediment d'elaboració normativa a través del lloc web, estableix que en el lloc web de l'administració autonòmica hi ha d'haver un espai específic en el qual es puguin consultar les iniciatives normatives i l'estat de la tramitació, així com les consultes prèvies a l'elaboració de l'esborrany, a fi de garantir que els ciutadans disposin d'accés permanent a la informació que, a la vegada, faciliti la participació i la presentació de suggeriments per mitjans telemàtics.

A l'article 49, referent als principis de bona regulació, s'estableix que en l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, el Govern de les Illes Balears ha d'actuar d'acord amb el principi de transparència, entre altres. Igualment, l'article 129.5 de la Llei 39/2015 disposa que en aplicació del principi de transparència, les Administracions Públiques possibilitaran l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del seu procés d'elaboració, en els termes establerts a l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; definiran clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació en el preàmbul o exposició de motius; i possibilitaran que els potencials destinataris tenguin una participació activa en l'elaboració de les normes.

6.8. Dictamen del Consell Consultiu

Una vegada completats els tràmits d'emissió dels informes i dictàmens preceptius, relacionats a l'article 59 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, pertoca sol·licitar el dictamen preceptiu del Consell Consultiu de les Illes Balears, de conformitat amb l'apartat 3 del mateix article.

L'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu, modificat per la disposició final primera de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, preveu la consulta preceptiva en els casos de projectes de disposicions reglamentàries del Govern i l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, amb les excepcions que s'esmenten.

L'article 24.2 de la Llei 5/2010, modificat per la disposició final primera de la Llei 1/2019, referent a terminis per emetre els dictàmens, estableix que en el supòsit del número 7 de l'article 18, entre altres, el termini és de trenta dies hàbils.

6.9. Aixecament de la suspensió dels terminis administratius per tal de continuar amb la tramitació de l'expedient

D'acord amb el Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió del COVID-19, es van adoptar un seguit de mesures excepcionals, de caràcter urgent, temporal i imprescindibles per tal de protegir la seguretat i salut de la ciutadania, aturar la progressió de la malaltia i reforçar el sistema de salut pública. La disposició addicional tercera, en concret, estableix la suspensió dels terminis administratius a partir de dia 14 de març de 2020, data d'entrada en vigor del RD. Tenint en compte aquesta norma, i a nivell autonòmic, l'article 9 del Decret Llei 4/2020, de 20 de març, pel qual s'estableixen les mesures urgents en matèria de contractació, convenis, concerts educatius i subvencions, serveis socials, medi ambient, procediments administratius i pressuposts per fer front a l'impacte econòmic i social del COVID-19, el Consell Consultiu de les Illes Balears va emetre una circular en data 23 de març de 2020 en relació amb l'organització d'aquest òrgan durant aquesta situació d'emergència, de conformitat amb la qual, en el cas de noves consultes s'ha d'adjuntar una Resolució motivada als efectes de justificar un dels següents efectes excepcionals:

- Situacions estretament vinculades als fets justificatius de l'estat d'alarma.
- Procediments indispensables per a la protecció de l'interès general.
- Procediments imprescindibles pel funcionament dels serveis.

Atès que d'acord amb el que preveu la disposició final primera de la Llei 8/2018, de 31 de juliol, de suport a les famílies, i tenint en compte que aquesta Llei va entrar en vigor a partir de dia 8 d'agost de 2018, aquest reglament s'hauria d'haver dictat abans de dia 8 d'agost de 2019. A més del retard considerable en la tramitació d'aquest projecte normatiu i s'ha de tenir en compte que tant les famílies nombroses com les famílies monoparentals es consideren situacions familiars amb necessitat de més protecció, i per tant, han de tenir una atenció prioritària o específica, atesa l'especial dificultat per acomplir la cura i l'atenció als membres que en formen part, si situació de vulnerabilitat econòmica o social. D'acord amb l'anterior, i tenint en compte les dificultats que deriven de la manca de desplegament reglamentari per tal de determinar les famílies monoparentals a efectes de l'aplicació de les mesures, serveis i prestacions de suport a la família que es regulen en el títol I de la Llei 8/2018, es considera d'interès general continuar amb la tramitació l'aprovació d'aquest Decret. A més, la situació socioeconòmica actual, derivada de la reducció de l'activitat econòmica a conseqüència de les mesures de confinament adoptades, fan aconsellable l'aprovació d'aquest Decret a efectes de poder tenir una normativa clara quant a l'acreditació de la situació

de monoparentalitat, per poder facilitar a les famílies l'accés a possibles beques, ajuts, descomptes en taxes i preus públics. Per tant, en aquest informe es recomana que es dicti una Resolució per tal que es continuï amb la tramitació del procediment d'elaboració normativa en relació amb aquest projecte normatiu.

Conclusió

Una vegada analitzat el procediment seguit per a l'elaboració, fins aleshores, del projecte de Decret de principis generals del procediment de reconeixement de família monoparental i de família nombrosa, inform favorablement que s'ajusta a la normativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i a la resta de normativa aplicable, sense perjudici de la modificació que es proposa en el fonament jurídic cinquè d'aquest informe respecte a l'article 22 del projecte normatiu, que s'identifica com a principi general quan hauria de ser norma complementària o connexa, i per tant, la modificació de la disposició final primera del projecte normatiu.

Palma, 8 de maig de 2020

La cap de la Secció I.



Vist i Plau

La Cap del Servei Jurídic

