

Dictamen núm. 26/2014, relatiu al Projecte de decret pel qual es determina el règim aplicable a la sol·licitud i la concessió de la prestació per adquirir productes de primera necessitat*

I. ANTECEDENTS

1. El 14 d'agost de 2013, el director general de Serveis Socials subscriu un informe justificatiu de la necessitat d'iniciar l'elaboració «d'un Decret pel qual es determini el règim aplicable a la sol·licitud i la concessió de la prestació per adquirir productes de primera necessitat». S'hi inclouen el marc normatiu de la proposta, la relació de disposicions afectades i la taula de vigències. Així mateix, s'incorporen a l'expedient còpies d'algunes normes rellevants i de la Resolució que aprova la convocatòria d'ajuts per adquirir productes de primera necessitat per a l'any 2013 (Resolució de 28 de maig de 2013).

2. En un altre document de la mateixa data, el secretari general de la Conselleria de Família i Serveis Socials subscriu un estudi econòmic centrat en el cost de la despesa prevista en l'àmbit pressupostari per a l'Administració autonòmica, que recull l'experiència d'altres anys naturals (2010, 2011, 2012 i l'estat d'execució de 2013). Així resulta que el 2010 sobre un pressupost d'1.840.000,00 euros —amb un import de 210,00 euros per ajut— es gastaren 1.470.558,71 euros per 7.872 pensionistes. El 2012, es va passar a 175,00 euros d'import d'ajut per 7.239 pensionistes i, amb un pressupost inicial d'1.400.000,00 euros, es va gastar —en fase de pagament— 1.266.825,00 euros. La Conselleria preveu destinar ara la mateixa quantitat d'1.400.000,00 euros.

3. El mateix 14 d'agost, també el secretari general subscriu un «estudi de les càrregues administratives en relació amb l'administració i les persones interessades» relatiu al Projecte. En aquest estudi es conclou: «El nou projecte normatiu no permet reduir càrregues administratives en relació amb la normativa anterior. Per tant no hi ha possible reducció ni quantificació».

4. En correspondència amb aquesta documentació precedent, la consellera de Família i Serveis Socials resol, el 28 d'agost de 2013, iniciar el procediment d'elaboració del Projecte, sotmetre'l a informació pública i designar com a òrgan responsable de tramitar-lo la secretària general de la dita Conselleria. S'incorpora, seguidament, el text del Projecte, en català i en castellà, sense diligència ni data, que, hem de suposar, s'utilitza per trametre als òrgans i ens en la fase de participació i audiència.

5. El 30 d'agost, es tramet per a al·legacions i suggeriments a les entitats següents: Fundació Tutelar per a Persones amb Discapacitat Intel·lectual Amadip Esmert; Congregació de Germanes de la Caritat de Sant Vicenç de Paül; Fundació Aldaba; Fundació Síndrome de Down de les Illes Balears; Fundació Tutelar de Menorca;

* Ponència de l'Hble. Sr. Pedro A. Aguiló Monjo, conseller.

Fundació Tutelar Mater Misericordiae; Fundació PREDIF Illes Balears; Associació Asperger de Balears; Fundació Tutelar Demà, de Sóller; Fundació Tutelar Aproscum, de Manacor. Així mateix, es tramet a totes les conselleries del Govern; als consells insulars de d'Eivissa, de Formentera, de Mallorca (a través de l'Institut Mallorquí d'Afers Socials) i de Menorca; a la FELIB; a l'Institut Balear de la Dona, i al Consell de Serveis Socials. En el BOIB núm. 123, de 5 de setembre de 2013, es publica l'anunci del tràmit d'informació pública i es facilita la consulta per internet del Projecte.

6. Sense aportar suggeriments contesten les secretaries generals de Vicepresidència, d'Agricultura, Medi Ambient i Territori, d'Economia i Competitivitat, d'Educació, Cultura i Universitats, i de Salut. El 10 de setembre de 2013, l'Institut Balear de la Dona emet el seu informe d'impacte de gènere amb propostes de millora del text i amb suggeriments sobre l'estadística de les prestacions regulades.

7. El 17 de setembre de 2013, el Servei d'Elaboració de Normativa de la Conselleria d'Hisenda i Pressuposts suggereix un canvi de redacció per millorar la menció del Text refós de la Llei de subvencions i adverteix de la diferent naturalesa de les prestacions proposades segons siguin o no complementàries del sistema de Seguretat Social (bàsicament les pensions no contributives).

8. El 2 d'octubre de 2013, la FELIB, rectificant un altre ofici tramès, remet els suggeriments aportats pel Consell Insular de Formentera, relatius només a dos aspectes concrets del text.

9. L'11 de gener de 2014, el Consell de Serveis Socials aprova l'informe 1/2013, substancialment favorable, sobre el Projecte, en el qual es fan constar els parers en part discrepants del Consell Insular de Formentera (que reproduïx les al·legacions ja aportades), de la UNAC (que demana una quantitat més alta de l'ajut de la targeta) i del sindicat CCOO (que fa un seguit de suggeriments sobre la documentació que s'ha d'aportar, l'òrgan competent i la renovació de la targeta, entre d'altres).

10. El 29 de gener de 2014, el Servei Jurídic de Família i Serveis Socials emet un informe favorable sobre el Projecte, amb determinats suggeriments de redacció, per millorar l'article 9 i per introduir una disposició transitòria per a l'any 2014. El 31 de gener de 2014, el secretari general de la Conselleria emet un informe favorable sobre el Projecte, amb la valoració detallada de les al·legacions i els suggeriments aportats. S'incorpora seguidament el text del Projecte amb la menció «versió gener 2014».

11. El 4 de febrer de 2014, el secretari general certifica l'autenticitat de la còpia formada, ordenada amb un índex, de l'expedient, i autoritza dues còpies del Projecte finalment sotmès a dictamen.

12. A instància de la consellera del ram, el president del Govern formula, el 5 de febrer de 2014, la consulta pel tràmit d'urgència, en un ofici que té entrada en les dependències del Consell Consultiu l'11 de febrer de 2014. La motivació de la urgència, segons la consellera esmentada, és la següent: «[...] es considera que aquesta prestació, l'import

individual de la qual és de 175 euros, s'ha de tramitar al més aviat possible per tal de poder ajudar a atendre la manca de productes de primera necessitat d'aquestes persones. En aquest sentit, la finalitat del Decret és donar caràcter d'estabilitat a aquesta prestació». A instància del president d'aquest Consell Consultiu, el 27 de febrer de 2014, la Secretaria General promotora refà l'estudi de càrregues administratives i, el 4 de març de 2014, té entrada en la nostra seu.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

El president de les Illes Balears està legitimat per sol·licitar aquest dictamen i el Consell Consultiu és competent per emetre'l.

El president de les Illes Balears ha sol·licitat aquest dictamen amb caràcter preceptiu en aplicació de l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears. La norma projectada regula directament una prestació econòmica (mitjançant una targeta bancària de dèbit per a despeses de productes de primera necessitat) de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per a persones en determinats supòsits de manca d'ingressos. En conseqüència, el Consell Consultiu considera que el contingut del Decret en projecte té efectes *ad extra* i estima que sens dubte el dictamen present és preceptiu.

Convé indicar, ja en aquests moments, que la regulació projectada surt del camp de l'acció de foment regulat per la legislació de subvencions i per tant no es tracta, en aquest cas, d'un projecte de bases reguladores d'una subvenció (supòsit que es troba exclòs de la preceptivitat del dictamen, d'acord amb l'article 18 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, esmentada) sinó d'una prestació social complementària.

Així mateix, el Consell Consultiu no posa cap objecció a la urgència invocada pel president de les Illes Balears per respondre a la consulta, atesa la motivació al·legada per la consellera de Família i Serveis Socials, que no és altra que posar de manifest la importància que la prestació social complementària (175 euros/any) es pugui implantar amb la màxima celeritat, raó ben comprensible en l'actual context socioeconòmic, el qual no cal acreditar per la notorietat de la situació.

Segona

En la tramitació del procediment s'han observat les exigències derivades dels articles 42 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears. A més de la resolució d'iniciació del procediment, consten en l'expedient la memòria justificativa de la necessitat i l'oportunitat de la nova regulació, i el marc normatiu en què s'insereix la proposta. Així mateix, s'ha aportat un complet estudi de càrregues administratives i

l'estudi econòmic, ambdós elements requerits per la legislació al·ludida i dels quals es desprèn la inequívoca repercussió social del Projecte. S'ha emès l'informe preceptiu del Consell de Serveis Socials de les Illes Balears. I s'hi ha incorporat l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona, que conté, a més, propostes de redacció d'acord amb l'article 27 de la Llei 12/2006, de 20 de setembre, per a la dona.

D'altra banda, s'ha complert el que preveu l'article 43 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, mitjançant el tràmit d'audiència concedit a les entitats representatives dels sectors afectats.

També, de manera correcta, s'ha obert un tràmit d'informació pública i s'ha sotmès el projecte a la intervenció dels ens territorials —directament, a cada consell insular; tots els altres per mitjà de la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears.

Finalment, el procediment disposa correctament dels informes favorables del Servei Jurídic i de la Secretaria General de la Conselleria, la qual analitza amb detall els suggeriments i les al·legacions.

Per acabar l'anàlisi del procediment seguit per elaborar el Projecte, el Consell Consultiu ha de posar una objecció essencial. Cal recordar la participació preceptiva dels òrgans prevists en la Llei 4/2009, d'11 de juny, la qual regula, en l'article 26.3, els requisits d'aprovació de la cartera bàsica de serveis socials; en l'article 45, el Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials; en l'article 47, la Conferència Sectorial de Serveis Socials. S'ha de dir que aquesta Conferència la crea la Llei i el dit Comitè d'Avaluació el crea el Decret 96/2009, de 29 de desembre, pel qual es regula la composició, el funcionament i les atribucions del Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials. L'exigència d'ambdós tràmits figura en l'article 26.3 de la Llei 4/2009 i, en conseqüència, resulta insalvable. Ara bé, les condicions de la proposta reglamentària, la possible participació dels consells insulars en la norma projectada —tot i que només el Consell de Formentera va presentar alguns suggeriments de detall— i l'habitualitat d'aquesta prestació complementària mitjançant convocatòries anuals permet aventurar que el tràmit d'informe de la Conferència Sectorial de Serveis Socials de les Illes Balears se superposa a la intervenció que ja s'ha permès als consells insulars. En aquest cas, doncs, podem prescindir del tràmit de participació de la Conferència esmentada. Ara bé s'ha d'esmenar abans d'aprovar el Projecte la manca de participació del Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials.

En el pla de les formalitats, hem de concloure que s'ha tramès l'expedient complet, foliat i amb un índex correctament format. I, a instància d'aquest Consell Consultiu, s'ha formulat l'estudi de càrregues administratives de manera idònia.

En aquest moment, cal recordar que és una formalitat —per a la tramitació d'urgència— aportar la normativa utilitzada per elaborar el Projecte, d'acord amb l'article 26 del Reglament orgànic del Consell Consultiu (Decret 24/2003, de 28 de març), que estableix:

Article 26

Procediment per fer les consultes al Consell Consultiu

1. La sol·licitud de dictamen al Consell Consultiu s'acordarà per l'autoritat consultant.
2. A la consulta, que ha de presentar-se clarament expressada, s'ha d'adjuntar l'expedient íntegre i la *documentació necessària*, encapçalada per un índex numerat.
3. Quan l'informe tengui per objecte un avantprojecte de disposició legal o un projecte de disposició reglamentària, l'autoritat o l'òrgan consultant trametrà, a més de la documentació prevista en el paràgraf anterior, dues còpies autoritzades de l'avantprojecte, una de les quals s'acompanyarà dels antecedents i de la *documentació que hagin fet servir per redactar-lo* i quedarà arxivada en el Consell Consultiu.

Els conceptes «documentació necessària» i «documentació que hagin fet servir per redactar» el projecte de disposició reglamentària comporten certament no només la coneguda còpia compulsada de l'expedient (amb els tràmits realitzats) sinó també els documents, els registres estadístics, els càlculs, etc., que hagin servit de base a l'òrgan promotor o, més encara, *redactor* del projecte.

Tercera

El Projecte de decret examinat té per objecte una prestació social complementària per a persones amb pocs recursos econòmics que, per això mateix, es troben en risc d'exclusió social o de pobresa, que simplificadament anomena el Projecte «Targeta Bàsica».

El marc normatiu en què s'insereix el Projecte està constituït per:

A) Normativa estatal

— Articles 148.1.20 i 149.1.1 de la Constitució, quant a la matèria d'acció social i la naturalesa de les competències exclusives de la Comunitat Autònoma.

— Legislació de la Seguretat Social, particularment, la Llei 26/1990, de 20 de desembre, sobre prestacions no contributives de la Seguretat Social, i el Reial decret 357/1991, de 15 de març, que la desplega.

B) Normativa autonòmica

— Articles 12.3, 16.1, 30.15, 69, 70.4 i 72.2 de l'Estatut d'autonomia de 2007.

— Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials. Aquesta Llei ha sofert una modificació mitjançant la Llei 10/2013, de 23 de desembre, de modificació de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears (que no ha afectat el nucli essencial de la norma).

— Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014.

— Decret 96/2009, de 29 de desembre, pel qual es regula la composició, el funcionament i les atribucions del Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials.

La regulació de serveis socials a les Illes Balears es fonamenta precisament en la Llei 4/2009, d'11 de juny; els preceptes que tenen relació directa amb el Projecte són els següents:

Article 5

Persones destinatàries dels serveis socials

1. El sistema de serveis socials s'ofereix a tota la població.
2. Són titulars del dret a accedir al sistema de serveis socials establert en aquesta llei les persones nacionals dels estats membres de la Unió Europea i també les persones estrangeres no comunitàries residents.
3. També poden accedir al sistema de serveis socials les persones estrangeres que es trobin a les Illes Balears i tinguin la condició d'exiliats, refugiats o apàtrides, d'acord amb el que estableixin la legislació vigent i els tractats i convenis internacionals i, si no n'hi ha, d'acord amb el principi de reciprocitat.
4. El que disposen els punts anteriors s'entén sens perjudici dels requisits addicionals que estableixin les disposicions que regulin l'accés a determinades prestacions.
5. En tot cas, les persones que es trobin a les Illes Balears en una situació de necessitat personal bàsica poden accedir a les prestacions del sistema de serveis socials que permetin atendre aquesta situació. El personal professional dels serveis socials l'han de valorar d'acord amb la seva gravetat, precarietat o preemtorietat.

[...]

Article 22

Prestacions econòmiques

1. Són prestacions econòmiques les aportacions dineràries que tenen com a finalitat atendre determinades situacions de necessitat en què es troben les persones que no disposen de recursos econòmics suficients per fer-hi front i no estan en condicions d'aconseguir-ne o rebre'n d'altres fonts.
2. Les prestacions econòmiques es poden atorgar amb caràcter de *dret subjectiu*, dret de concurrència o urgència social.

[...]

Article 35

Competències del Govern de les Illes Balears

1. Correspon al Govern de les Illes Balears:
 - a) Adoptar les iniciatives legislatives en matèria de serveis socials i fer-ne el *desplegament normatiu*, per establir els principis generals sobre la matèria que assegurin l'equilibri i la cohesió territorial entre totes les illes.
- [...]
- h) Establir els criteris i les fórmules de coordinació general del sistema i de coordinació transversal entre els departaments del Govern de les Illes Balears quan sigui necessari per a la millor gestió i eficàcia de la política de serveis socials.
- [...]
- l) Exercir les potestats d'inspecció i de sanció respecte d'entitats, centres i serveis suprainsulars inclosos en l'àmbit competencial de l'Administració autònoma de les Illes Balears.
- m) *Crear, organitzar, finançar i gestionar els programes i els centres de serveis socials que per la seva naturalesa siguin de caràcter suprainsular.*

[...]

2. L'exercici de les competències de les lletres b), c), d), f) i g) s'ha de coordinar mitjançant la Conferència Sectorial de Serveis Socials regulada en l'article 47 d'aquesta llei.

[...]

Article 68

Finançament de les prestacions

Els pressuposts generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears, els pressuposts dels consells insulars i els pressuposts de les entitats locals han de preveure anualment els crèdits necessaris per finançar les prestacions garantides incloses en la cartera de serveis socials respectiva, a fi d'assegurar els drets subjectius de la ciutadania. En el cas que aquests crèdits siguin insuficients per finançar les prestacions garantides, s'han d'ampliar.

Del Decret 56/2011, convé retenir els preceptes següents:

Article 3

Persones destinatàries

Són destinatàries de les prestacions de la Cartera Bàsica de Serveis Socials les persones que compleixen les condicions que estableix l'article 5 de la Llei 4/2009.

Article 4

La Cartera Bàsica de Serveis Socials

La Cartera Bàsica de Serveis Socials inclou les prestacions pròpies de l'Administració autònoma, les prestacions dels serveis socials comunitaris bàsics i les prestacions garantides de cobertura de les necessitats bàsiques de l'article 25 de la Llei 4/2009.

[...]

Disposició addicional primera

Actualització de les prestacions econòmiques

Les prestacions econòmiques que recull la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears s'han d'actualitzar anualment mitjançant la disposició normativa corresponent.

[...]

Disposició addicional tercera

Modificació de la Cartera Bàsica de Serveis Socials

1. La Cartera Bàsica de Serveis Socials té una vigència quadriennal. No obstant això, es pot revisar mitjançant les lleis de pressuposts.

M. En qualsevol cas, se n'ha d'informar de les modificacions el Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials i el Consell de Serveis Socials de les Illes Balears.

[...]

Annex

Prestacions de la Cartera Bàsica de Serveis Socials

Índex de prestacions

[...]

3. Prestacions econòmiques

3.1. Renda mínima d'inserció.

3.2. Pensió no contributiva per jubilació.

3.3. Pensió no contributiva per invalidesa.

3.4. *Ajudes per adquirir productes de primera necessitat vinculades a les pensions no contributives.*

[...]

Descripció de les prestacions

[...]

3.4. Ajudes per adquirir productes de primera necessitat vinculades a les pensions no contributives

Definició: ajudes econòmiques destinades a adquirir productes de primera necessitat per a persones amb dificultats econòmiques. Es dona una vegada l'any.

Població destinatària: les persones beneficiàries de pensions no contributives (PNC), del fons d'assistència social (FAS) o de la Llei d'integració social dels minusvàlids (LISMI), i les persones de més de 65 anys o amb una discapacitat de grau superior o igual a un 65 % que tenen uns ingressos anuals inferiors als que regula anualment la convocatòria de l'ajuda.

Equipaments/equips professionals: els serveis socials comunitaris i els serveis tècnics de l'Administració autonòmica.

Ràtios i perfils professionals: personal administratiu.

Estàndards de qualitat: dos mesos per resoldre i notificar en cas d'aquelles persones usuàries que no tenen cap prestació econòmica reconeguda per la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració, en data 31 de desembre. Per a la resta, la concessió és automàtica.

Garantia de la prestació: prestació subjecta a la disponibilitat pressupostària i a la convocatòria anual.

[...]

Quarta

No és sobrer recordar que l'Estatut d'autonomia, a partir de la reforma de 2007, ha introduït un títol destinat als drets de les persones, el qual conté preceptes que confirmen la importància dels drets de participació en l'àmbit social. La protecció social es constitueix també en un dels principis rectors de l'activitat pública d'acord amb l'article 12.3 de l'Estatut. Així mateix, «els poders públics de les Illes Balears han de defensar i promoure els drets socials dels ciutadans de les Illes Balears, que representen un àmbit inseparable del respecte dels valors i drets universals de les persones i que constitueixen un dels fonaments cívics del progrés econòmic, cultural i tecnològic de la comunitat autònoma», segons s'explica en l'article 16.1 de l'Estatut, que ha escollit un model de desplegament mitjançant una llei o carta de drets socials.

Convé referir-nos al debat —avui resolt— que plantegen aquestes prestacions complementàries d'altres en general lligades al sistema de la Seguretat Social. La qüestió se centra a dilucidar si ens trobam davant una matèria pròpia del títol competencial «seguretat social» (cosa que implicaria acudir a la competència bàsica estatal per trobar empara suficient en la regulació) o en el títol «acció social» (cosa que ens permet de trobar ancoratge suficient del Projecte en l'article 30.15 de l'Estatut d'autonomia de 2007).

El Tribunal Constitucional ha resolt aquest debat de manera favorable a acceptar que ens trobam davant una matèria d'«acció social»; en definitiva es decanta per les tesis autonomistes. Així, en la Sentència 239/2002, d'11 de desembre, ha establert:

5. Asimismo, debe recordarse que en relación con la noción material de «asistencia social» hemos declarado que «no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas [...]. Esta asistencia social aparece como un mecanismo

protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual —con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección— es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» (STC 76/1986, de 5 de junio, FJ 7).

Es claro, por todo lo expuesto, que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social.

[...]

En suma, la tendencia a la universalización de las medidas de protección social, como finalidad constitucional consagrada en el art. 41 CE, no se compadecería con la paulatina reducción de otros ámbitos de protección distintos al de la Seguridad Social por el hecho de la extensión o ampliación de la cobertura de este último sistema a colectivos no protegidos por él con anterioridad, ya que ello significaría, como acabamos de decir, un correlativo vaciamiento de competencias autonómicas que no ha sido querido así por el texto constitucional. Es decir, la ampliación de las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1 CE), que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional, desde las diversas habilitaciones previstas, las cuales, por decisión del propio texto constitucional, enlazan con específicos títulos competenciales del Estado en el sentido estricto («Seguridad Social») o de las Comunidades Autónomas («asistencia social»), siempre, naturalmente, que ello se realice legítimamente, esto es, de acuerdo con las reglas de deslinde y delimitación de ambas materias.

[...]

En efecto, pese a la dificultad y complejidad que lleva consigo todo intento de deslinde de las fronteras entre la Seguridad Social y la asistencia social en el actual contexto normativo, habida cuenta de la recíproca y progresiva evolución tanto de la Seguridad Social (con una paulatina tendencia a la universalización y a la ampliación de su campo de protección), como de la propia asistencia social (que más allá de la clásica beneficencia, como se infiere de la STC 76/1986, de 5 de junio, tiende a paliar necesidades no cubiertas, o cubiertas de modo insuficiente, por el cuadro prestacional estable de la Seguridad Social), existen diferencias relevantes entre estas ayudas y las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación incluidas en el sistema de la Seguridad Social.

A estos efectos conviene recordar que cuatro son las características de las ayudas objeto de controversia que interesa examinar: su carácter complementario de las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de Seguridad Social en sus modalidades no contributivas; su carácter extraordinario, que limitan en el tiempo el derecho a la percepción; la inexistencia de módulos de actualización de los auxilios, consecuencia de lo anterior; y su abono a cargo de los presupuestos autonómicos.

[...]

Es decir, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede libremente, en virtud de su competencia exclusiva en materia de «asistencia social» y de su autonomía financiera (art. 54 EAAnd), dedicar fondos de su presupuesto a la finalidad de mejorar la situación de estos pensionistas y, al hacerlo, realiza una opción, entre otras posibles que se pudieran proyectar sobre los distintos ámbitos de su competencia, que está en consonancia con el principio de autonomía política inscrito en el art. 2 CE.

En conclusió, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears té competència suficient per regular, en l'àmbit de l'acció social —avui, serveis socials—, la prestació complementària.

Cinquena

L'objecte del Projecte de decret és, segons l'apartat 1 de l'article 1, «[...] desenvolupar i regular una prestació de caràcter econòmic, per adquirir productes de primera necessitat destinada a *persones residents a les Illes Balears* que compleixen els requisits que estableix l'article 4 d'aquest Decret»; en l'apartat 2 del mateix article, s'hi afegeix que té «[...] la consideració de *prestació autonòmica complementària* de les prestacions previstes en l'article 2.4 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions». D'altra banda, l'article 5 estableix: «La prestació per adquirir productes de primera necessitat s'ha de finançar *amb càrrec als pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*». I l'article 14.1 assenjala: «La denominació d'aquesta prestació és Targeta Bàsica». Resta mencionar, per tancar aquest breu resum normatiu, que la disposició final primera modifica la redacció de l'apartat 3.4 de l'annex del Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014 (BOIB núm. 79, de 31 de maig), perquè, d'acord amb el que s'ha indicat en el preàmbul, se substitueixi el tractament que se li donava fins a la data d'«ajuda o subvenció» subjecta a disponibilitat pressupostària i convocatòria anual pel de «prestació garantida» inclosa en el sistema públic de serveis socials d'aplicació a tota la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Convé portar a col·lació, a més, diferents aspectes regulats en la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, dictada en vista, ja, del repartiment competencial derivat del, aleshores, nou Estatut d'autonomia aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer. L'exposició de motius menciona, entre d'altres, els articles 30 i 70 de l'Estatut d'autonomia per obtenir la conclusió següent:

[...] el nou marc competencial sorgit de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears requereix una adequació normativa en l'àmbit dels serveis socials per tal de reforçar el protagonisme local i les noves estructures organitzatives en la prestació de serveis, i també l'actuació coordinada i participada de totes les instàncies del sistema.

Doncs bé, en aquest context, l'apartat 1 de l'article 24 de la dita Llei 4/2009 defineix la cartera de serveis socials com «[...] l'instrument que determina el conjunt de prestacions del sistema públic de serveis socials, incloent-hi totes les prestacions tècniques, econòmiques i tecnològiques». L'apartat 2 d'aquest article 24 estableix que cada Administració competent ha de redactar la seva cartera de serveis socials en el marc de la distribució de competències vigent, les quals s'han de coordinar en el si de la Conferència Sectorial. L'article 25 preveu que la cartera de serveis garanteixi la resposta immediata a les situacions d'emergència social i les prestacions que donin cobertura a les necessitats bàsiques de les persones beneficiàries. Per això, la Llei considera bàsiques, d'una banda, l'allotjament, l'alimentació i el vestit, i, de l'altra, l'accessibilitat a la informació i als recursos del sistema dels serveis socials, sense que la manca de recursos econòmics ni les limitacions físiques ni intel·lectuals de les persones puguin impedir-ho.

Com a conseqüència del que s'ha dit, el legislador autonòmic considera que la competència d'assistència social i la cobertura de les necessitats bàsiques de les persones mitjançant les prestacions socials corresponents constitueixen un sistema integrat i coordinat en el desenvolupament del qual han de participar, conforme a l'interès territorial respectiu, tant la Comunitat Autònoma com els consells insulars i els ajuntaments. El que s'ha exposat es tradueix en la Llei 4/2009 de la manera següent: l'apartat 1 de l'article 26 disposa que «La cartera bàsica de serveis socials s'ha de confeccionar per la conselleria competent en matèria d'affers socials i s'ha d'aprovar per decret del Consell de Govern»; l'apartat 1 de l'article 27 assenyala que els consells insulars han d'establir també «[...] les seves carteres de serveis socials, el contingut de les quals ha de ser complementari i addicional del de la cartera bàsica que aprovi el Govern de les Illes Balears», i l'apartat 2 del dit article 27 hi afegeix que «Les entitats locals poden establir les seves carteres de serveis, el contingut de les quals ha de ser complementari i addicional del contingut de les que aprovin el Govern de les Illes Balears i els consells insulars».

Sisena

Correspon, ara, analitzar les competències de la Comunitat Autònoma i les dels consells insulars en la matèria objecte de regulació. A aquest efecte, el Dictamen 81/2011 del Consell Consultiu, relatiu al Projecte de decret pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014, amb menció dels anteriors dictàmens 116/2010 i 69/2011, va assenyalar:

L'article 148.1.20a de la Constitució preveu que les comunitats autònomes poden assumir competències en matèria d'assistència social i l'article 30.15 de l'Estatut d'autonomia reconeix, sens perjudici del que disposa l'article 149.1 de la Constitució, la competència exclusiva de la Comunitat Autònoma en:

«Acció i benestar social. Desenvolupament comunitari i integració. Voluntariat social. Complements de la seguretat social no contributiva. Polítiques de protecció i suport a les persones amb discapacitats físiques, psíquiques i sensorials. Polítiques

d'atenció a les persones dependents. Polítiques d'atenció a les persones i als col·lectius en situació de pobresa o necessitat social.»

Per la seva part, l'article 70.4 de l'Estatut d'autonomia atribueix als consells insulars, amb el caràcter de pròpia, la competència en: «Serveis socials i assistència social. Desenvolupament comunitari i integració. Política de protecció i atenció a les persones dependents. Complementos de la seguretat social no contributiva. Voluntariat social. Polítiques d'atenció a les persones i als col·lectius en situació de pobresa o necessitat social.»

A tot el que s'ha ressenyat cal afegir-hi l'article 58.3 de l'Estatut d'autonomia, que estableix que, en les competències que, d'acord amb l'Estatut, els consells insulars hagin assumit com a pròpies, com les del supòsit ara analitzat, el Govern de les Illes Balears pot establir els principis generals sobre la matèria, garantint l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars.

3. En exercici de la competència exclusiva prevista en l'article 30.15 de l'Estatut d'autonomia, el Parlament de les Illes Balears ha aprovat la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials, l'objecte de la qual, segons s'estableix en l'article 1, «[...] és regular i ordenar el sistema de serveis socials de les Illes Balears per tal de promoure-hi i garantir-hi l'accés universal, i contribuir al benestar i a la cohesió social». L'exposició de motius de la Llei explica clarament quina és la seva intenció: refondre en un sol text legal la regulació dels serveis socials, el règim d'autoritzacions, homologacions i acreditacions, i el règim competencial i organitzatiu, amb el benentès que això facilita la comprensió global i l'aplicació de tot el sistema. En el títol III, capítol I, la Llei aborda el tema de les competències de les administracions públiques de les Illes Balears i regula, d'acord amb l'Estatut d'autonomia, les competències del Govern de les Illes Balears, les de la conselleria que tengui assignades les competències en matèria de serveis socials, les dels consells insulars i les dels municipis. Concretament, l'article 34.1 estableix que «correspon a l'Administració autonòmica, als consells insulars i als municipis exercir les competències en matèria de serveis socials d'acord amb el que estableixen l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aquesta Llei i la legislació sobre règim local, de manera que s'asseguri el funcionament correcte del sistema públic de serveis socials». L'article 35 regula les competències que corresponen al Govern de les Illes Balears; l'article 36, les de la conselleria que té assignades les funcions en matèria de serveis socials; l'article 37, les competències dels consells insulars, i l'article 38, les dels municipis.

Convé afegir-hi que l'article 35 de la Llei 4/2009, sota el rètol de «Competències del Govern de les Illes Balears», estableix que corresponen a aquest Govern, entre d'altres, les competències següents:

a) Adoptar les iniciatives legislatives en matèria de serveis socials i fer-ne el desplegament normatiu, per establir els principis generals sobre la matèria que assegurin l'equilibri i la cohesió territorial entre totes les illes.

[...]

c) Aprovar la cartera de serveis d'àmbit autonòmic, d'acord amb el que estableix l'article 24 d'aquesta llei i amb les propostes de la Conferència Sectorial de Serveis Socials.

D'altra banda, l'article 37 de la Llei 4/2009 atribueix als consells insulars, entre d'altres, aquestes competències:

a) Estudiar, planificar i programar les necessitats que s'han de cobrir *en el seu àmbit territorial*, mitjançant els plans estratègics i sectorials d'àmbit insular.

b) Exercir la potestat reglamentària en els termes prevists en la normativa vigent.

[...]

h) Crear, organitzar i gestionar els centres o serveis que per la seva naturalesa i característiques tinguin *caràcter insular o supramunicipal*.

I, finalment, l'article 38 preveu les competències dels municipis en matèria de serveis socials i remarca, en molts dels seus apartats, que se circumscriuen al seu àmbit territorial o municipi. Així resulta, per exemple, de l'apartat *a*, que fa referència a «Crear, organitzar i gestionar els serveis socials que considerin necessaris dins el seu municipi»; de l'apartat *b*, que al·ludeix a «Estudiar i detectar les necessitats dins el seu àmbit territorial», o de l'apartat *d*, que es refereix a «Aprovar la cartera de serveis municipals».

Amb aquest mateix punt de partida, el Dictamen 81/2011 del Consell Consultiu, relatiu a la Cartera Bàsica de Serveis Socials, va plantejar que «[...] al Govern de les Illes Balears, en aquest camp, només li correspon determinar els principis generals normatius, d'acord amb l'article 58.3 de l'Estatut», amb l'abast especificat, entre d'altres, pels dictàmens 116/2008, 114/2010, 115/2010, 116/2010 i 69/2011; va advertir que «[...] *el seu objecte recau sobre una matèria la regulació de la qual correspon als consells insulars, d'acord amb l'article 70 de l'Estatut [...] en relació amb les quals els correspon, amb caràcter indissociable a la seva titularitat, la potestat reglamentària. En conseqüència, en aquestes matèries el Govern només té la potestat d'establir principis generals que permetin a cada consell insular un desplegament detallat i adequat al seu àmbit territorial (art. 58.3)*», i va concloure: «[...] emet dictamen desfavorable a l'aprovació de la disposició projectada, si bé mostraria una opinió favorable a l'aprovació d'un Projecte de decret de principis generals, en els termes que s'han exposat».

Arribats a aquest punt, el Consell Consultiu considera que, en relació amb la competència controvertida de serveis socials (amb superació d'una anterior configuració assistencial allunyada de la seva construcció com a autèntic dret a l'obtenció dels serveis esmentats), ha de continuar aprofundint en l'abast del repartiment competencial entre la Comunitat Autònoma i els consells insulars dissenyat per l'Estatut d'autonomia de 2007. A això hi haurem de dedicar la consideració jurídica següent.

Setena

La primera qüestió que s'ha de dilucidar, en relació amb el repartiment competencial entre la Comunitat Autònoma i els consells insulars, derivat de l'Estatut d'autonomia de 2007, és la de l'abast del principi de territorialitat de les competències i de les normes

emanades del seu exercici. En aquest sentit, Kelsen, en la *Teoria general de l'Estat*, ja va advertir que el territori és l'àmbit espacial de validesa d'un ordre jurídic determinat, i hi va afegir que, per aquesta causa, la validesa del sistema normatiu que constitueix un ordre jurídic establert se circumscriu, en principi, a un territori determinat. Coincidint amb aquesta posició, Avel·lí Blasco, en l'obra *Territori i competències autonòmiques*, assenyalava: «[...] la regla de la territorialitat opera en tot cas com a límit de validesa per a les competències autonòmiques: aquestes són legítimes, tret d'algunes excepcions, en tant que s'exerceixen en un territori determinat, o millor encara, sobre un grup humà fixat amb ajuda d'elements territorials (Eisenmann)». Tot això s'entén sens perjudici que, almenys quant a l'eficàcia, aquest límit tengui caràcter relatiu i no absolut admetent supòsits excepcionals d'extraterritorialitat, l'anàlisi dels quals excedeix de l'àmbit d'aquest dictamen.

D'altra banda, el principi de territorialitat de les competències arrela en els articles 137 i 141.4 de la Constitució, quan, respectivament, disposen que «L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin», i que, «En els arxipèlags, les illes tindran, a més, administració pròpia en forma de cabildos o consells». I l'Estatut d'autonomia aclareix que «El territori de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears és el format pel de les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa, Formentera i Cabrera i pel de les altres illes menors adjacents» (article 2); que «Els consells insulars són les institucions de govern de cada una de les illes i exerceixen el govern, l'administració i la representació de les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, així com de les illes que hi són adjacents» (article 61.1), i que «Els consells insulars gaudiran d'autonomia en la gestió dels seus interessos d'acord amb la Constitució, aquest Estatut i el que estableixen les lleis del Parlament» (article 61.2).

La jurisprudència del Tribunal Constitucional, encara que referida a les competències autonòmiques, és constant i reiterada quan afirma:

El territorio, tal y como señalamos en nuestra STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ6, con cita de otras anteriores, se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. También señalamos entonces que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma, por lo que “en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5).

La doctrina anterior resulta clarament traslladable a la delimitació de l'abast de les competències atribuïdes, com a pròpies, als consells insulars per l'article 70 de l'Estatut,

i a la potestat reglamentària que en relació amb aquelles els confereix l'article 72.1 estatutari. Les unes i l'altra, segons això, s'han d'entendre circumscrites a l'àmbit territorial de cada illa, a les persones que hi resideixen i, en definitiva, al cercle d'interessos que s'hi identifiquen. El que s'ha exposat comporta que, en relació amb les dites matèries, previstes, també, com a competència exclusiva de la Comunitat Autònoma en l'article 30 de l'Estatut, el legislador autonòmic pugui identificar interessos suprainsulars de naturalesa autonòmica que donin lloc a una competència de la Comunitat Autònoma, el desplegament reglamentari de la qual correspongui al Govern de les Illes Balears.

Valgui un exemple, aliè a la matèria que ens ocupa, per il·lustrar la conclusió assolida: la promoció turística apareix prevista en els articles 30.11 i 70.3 de l'Estatut, però aquesta darrera, com a competència pròpia dels consells insulars, s'ha d'entendre, respectivament, limitada a la promoció turística de cada illa. Això no obsta, tanmateix, perquè el legislador autonòmic pugui considerar oportuna la promoció turística de les Illes Balears en el seu conjunt, supòsit en què la competència correspondrà a la Comunitat Autònoma, en virtut del dit article 30.11, i el seu desplegament reglamentari, al Govern de les Illes Balears, en aplicació dels articles 58.2 i 84.2 del text estatutari. Com és obvi aquesta serà una potestat reglamentària plena, que comportarà, a més, la funció executiva, radicalment diferent de la possibilitat d'establir principis generals sobre la matèria, que l'article 58.3 de l'Estatut reserva al Govern de les Illes Balears i que només opera en l'àmbit de les competències pròpies dels consells insulars (territorialment delimitades), sense possibilitat d'esgotar la matèria, deixant un marge ampli al desplegament reglamentari dels consells insulars, i amb una finalitat essencial, com hem recordat en nombroses ocasions, consistent en «[...] constituir un mínim denominador comú a tot el territori autonòmic». La dita potestat reglamentària plena, en els termes exposats, és també diferent de la coordinació de l'activitat dels consells insulars en tot el que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma, a la qual es refereix l'article 72.2 de l'Estatut, perquè, malgrat que es comprèn en un article referit a la «potestat reglamentària», en el nostre dret la coordinació és una tècnica de relació interadministrativa la finalitat de la qual ha estat precisada per la doctrina del Tribunal Constitucional (per exemple, en la Sentència 80/1984, de 20 de juliol), que admet que comporta un cert poder de direcció, conseqüència de la posició de superioritat en què es troba qui coordina respecte dels coordinats i implica poder establir un límit efectiu a l'exercici de les competències (*vide*, per exemple, la Sentència 214/1989 del Tribunal Constitucional). I tot això, com hem raonat també, entre d'altres, en els dictàmens 116/2010 i 85/2013, s'indica tenint en compte que «[...] res no s'oposa al fet que les tècniques coordinadores (fixació d'objectius, directrius d'actuació, planificació, informes preceptius, etc.) puguin situar-se en determinats casos en vehicles normatius. Així succeiria, per exemple, en relació amb objectius d'actuació administrativa establerts en plans o directrius que es fixassin com a vinculants per als ens insulars».

Contràriament, la conclusió assolida pel recte enteniment del principi de territorialitat de les competències (en aquest cas, insulars) dota d'un sentit ple la clàusula de tancament establerta en l'article 69 de l'Estatut, segons el qual: «Les competències no

atribuïdes expressament com a pròpies als consells insulars en el present Estatut d'autonomia corresponen al Govern de les Illes Balears, sense que en cap cas no 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 a 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». És a dir, els consells insulars, si la competència no és pròpia —i la Cartera Bàsica de Serveis Socials no ho és en els termes abans exposats—, no poden en cap cas tenir la potestat reglamentària (*vide* article 72.1 de l'Estatut) ni tampoc els pot ser transferida la competència quan en la matèria concorrin els requisits de suprainsularitat, ordenació general de l'economia i exigència d'equilibri i cohesió territorial que, a parer del Consell Consultiu, caracteritzen la Cartera Bàsica de Serveis Socials.

Així ho va entendre el legislador autonòmic quan establí en l'article 26.1 de la Llei 4/2009, d'11 de juny, que la cartera bàsica de serveis socials «[...] s'ha de confeccionar per la conselleria competent en matèria d'affers socials i s'ha d'aprovar per decret del Consell de Govern». Sostenir un criteri que contradigui això i que permeti que la cartera bàsica, o la modificació d'alguna de les prestacions que comprèn —com ocorre en aquest cas—, sigui regulada reglamentàriament per cada un dels consells insulars, seria tant com considerar antiestatutària la previsió continguda en l'article 26.1 de la Llei 4/2009.

Vuitena

Les conclusions anteriors s'emmarquen en una línia interpretativa que té com a antecedents, entre d'altres, els dictàmens 116/2010 i 85/2013. El primer d'aquests dictàmens, en la consideració jurídica sisena, sostenia:

Finalment, el Projecte de decret, com ja s'ha dit, també regula els requisits específics per a l'autorització i l'acreditació dels serveis residencials d'àmbit suprainsular. Respecte d'aquesta qüestió, el Consell Consultiu s'ha de plantejar si el Govern de la Comunitat Autònoma pot exercir o no la competència reglamentària, tal com es pretén.

Per resoldre aquesta qüestió, aquest òrgan assessor ha de partir, necessàriament, dels preceptes següents. En primer lloc, l'article 137 de la Constitució espanyola estableix: «L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats *gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius*». Per la seva part, l'article 61.2 de l'Estatut d'autonomia disposa: «2. Els consells insulars *gaudeixen d'autonomia en la gestió dels seus interessos* d'acord amb la Constitució, aquest Estatut i el que estableixen les lleis del Parlament». En aquesta mateixa línia l'article 1.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, assenyalava que «la província i, si s'escau, l'illa *gaudeixen, així mateix, d'ídèntica autonomia per a la gestió dels interessos respectius*» (la cursiva és nostra). Tal com es desprèn sense dificultat d'aquests preceptes, sempre que es tracti d'interessos suprainsulars les competències no poden correspondre als consells insulars, sinó al Govern de la Comunitat Autònoma.

Si traslladam aquestes afirmacions a la part del Projecte sobre la qual dictaminam, que afecta com ja se sap la regulació dels requisits per a l'autorització i l'acreditació dels serveis residencials d'àmbit suprainsular, haurem de concloure que, en efecte, la dita regulació correspon al Govern de la Comunitat Autònoma. Això és així perquè, en tot cas, els consells insulars només són competents per gestionar els seus interessos mitjançant l'autorització i l'acreditació dels serveis socials propis. En la mesura que el Decret projectat tracta d'establir els requisits per a les autoritzacions i les acreditacions esmentades que excedeixen aquest àmbit d'interessos insulars, perquè afecten totes les illes, el Consell Consultiu entén que no planteja cap problema la competència del Govern autonòmic per regular aquesta matèria en l'àmbit suprainsular.

El segon dictamen reiterava la doctrina anterior i hi afegia:

Els serveis suprainsulars, a més d'estar regulats per normativa autonòmica que dimana del Govern de les Illes Balears, són els serveis que per les seves característiques atenen tota la comunitat autònoma, sense que això pressuposi el municipi o l'illa en què s'han d'ubicar. Lògicament, els serveis suprainsulars, autonòmics en definitiva, podran establir-se en qualsevol dels municipis de les Illes Balears.

En virtut del que extensament s'ha exposat, correspon al Consell de Govern de les Illes Balears la competència per aprovar el Projecte de decret examinat.

A més, són aplicables a aquest cas, quant a la competència de la Conselleria impulsora del Projecte, el Decret 5/2013, de 2 de maig, del president de les Illes Balears, pel qual es determina la composició del Govern i s'estableix l'estructura de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i el Decret 6/2013, de 2 de maig, del president 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, que impliquen la creació de la Conselleria de Família i Serveis Socials (escindida de l'anterior Conselleria de Salut, Família i Benestar Social), nou departament al qual s'adscriuen les funcions del Govern de les Illes Balears relatives a serveis socials.

En suma, la conclusió que n'obté el Consell Consultiu és que el Govern de les Illes Balears és competent per dictar un reglament com el projectat i la consellera de Família i Serveis Socials és l'òrgan competent per promoure'l *ratione materiae*.

Novena

El Projecte de decret que ens ocupa consta d'un preàmbul; divuit articles, estructurats en tres capítols; una disposició transitòria, referida al període de sol·licituds el 2014; una de derogatòria genèrica, i tres de finals —la primera, referida a una modificació del Decret 56/2011, de 20 de maig, pel qual s'aprova la Cartera Bàsica de Serveis Socials de les Illes Balears 2011-2014; la segona, habitualment coneguda com a d'habilitació normativa, i la tercera, sobre l'entrada en vigor de la norma en projecte.

El Projecte s'estructura de la manera següent:

Capítol I. Principis generals (articles 1 a 9)

Capítol II. Procediment, valoració i resolució (articles 10 a 13)

Capítol III. Concessió, pagament i reintegrament (articles 14 a 18)

Un cop examinat el Projecte, es considera que s'insereix sense dificultat en un desplegament de la Llei balear de serveis socials d'acord amb els preceptes transcrits.

Això no obstant, l'anàlisi del Projecte comporta aquestes observacions essencials:

1. La naturalesa de la prestació social complementària diferent de la naturalesa de foment o subvenció. Prestació condicionada. Efectes en la pèrdua de la condició de beneficiari (articles 17 i 18 del Projecte)

La Conselleria d'Hisenda i Pressuposts, en el seu escrit de suggeriments, considera que la prestació s'ha de reputar una subvenció en el cas que se sol·liciti expressament i no sigui inherent a determinades pensions de Seguretat Social. El Consell Consultiu no pot compartir aquesta visió perquè la configuració d'una prestació complementària dins la Cartera Bàsica de Serveis Socials —l'autonòmica, òbviament—, i la regulació d'aquesta prestació com ho fa el Projecte, se separa expressament de la normativa subvencional, d'acord, a més, amb l'article 2.4 de la Llei de subvencions. El fet que hi hagi sol·licitud, procediment i entrega dinerària en els dos supòsits no ens aparta de la nostra conclusió. El punt essencial és que la prestació, com queda dit més amunt, passa a ser un dret subjectiu dels ciutadans que estan en determinats supòsits de dificultat social o manca de recursos econòmics, i el Projecte amb aquesta finalitat conforma tres supòsits d'acreditació o tres fórmules d'accés a la prestació. I res no es pot objectar a aquesta manera de procedir del redactor reglamentari.

Això no significa que el ciutadà que obté la prestació inserida com un annex de la pensió de la Seguretat Social no tenguí les obligacions pròpies de la prestació, que la norma vol establir, en essència en els articles projectats 1, 5 i 14. En definitiva, la prestació econòmica és per subvenir a les necessitats bàsiques d'alimentació, vestit, salut, higiene personal etc., i això ho fa perquè atorga un quantitat dinerària per adquirir productes «de primera necessitat» (article 1). Això pot suposar que els beneficiaris de la prestació complementària també beneficiaris de determinades prestacions de la Seguretat Social no percebin aquesta naturalesa de l'ajut econòmic ni tampoc ho subscriguin adequadament.

La situació de beneficiari d'aquesta prestació —sigui quin sigui el supòsit de què deriva— està *condicionada* lògicament a l'ús correcte dels fons dineraris transferits o satisfets. I així la tècnica de la revocació i reintegrament de la prestació no és la que deriva de la legislació subvencional sinó de la mateixa norma de la prestació, que està expressament condicionada a determinat ús dels fons. Aquesta condició té empara legal en els articles 5.4, 20, 22 i 136 de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, preceptes que, en definitiva, permeten entendre que les prestacions socials,

particularment les econòmiques, són condicionades a l'ús que reglamentàriament s'estableix.

D'aquí se'n desprèn que, si la prestació té un caràcter automàtic (inserir o afegit a determinades pensions de Seguretat Social —supòsit de l'article 3.1.a del Projecte—), el beneficiari haurà de subscriure qualque document que l'adverteixi d'aquesta condició lligada a la prestació. Aquest *document* sembla possible que sigui la mateixa comunicació i entrega de la «Targeta Bàsica», o la notificació receptícia de la resolució que aprova la prestació, sempre que aquesta notificació sigui suficientment clara de la condició que assumeix qui rep la prestació. Si la prestació (supòsit dels articles 3.1.b i 7 del Projecte) necessita sol·licitud i el procediment consegüent, sembla lògic suposar que s'haurà signat qualque document de coneixement i acceptació de la condició d'ús dels fons.

En ambdós casos —en l'article 10, relatiu a la concessió, o l'article 14, relatiu a la Targeta Bàsica—, s'ha de reflectir que aquesta prestació està condicionada, la manera d'acceptar la condició i la repercussió de l'incompliment de la condició.

En lògica correspondència, l'article 17 del Projecte, en la redacció proposada no és conforme a dret, s'ha de reformular regulant els dos supòsits possibles, distints causalment i procedimentalment: la revocació per incompliment de la condició i la revisió d'ofici per nul·litat de ple dret.

La revocació de la prestació (i el reintegrament que n'és conseqüència lògica) implica, òbviament, expedient contradictori però no necessita complir els estrictes requisits adjectius i substantius de l'article 102 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Si, en un cas totalment distint, resulta que la prestació no ha estat concedida conformement a dret (per falsejament de dades, revisió de la pensió originària, dades errònies o incompliment de condicions essencials per obtenir la prestació, entre d'altres), l'Administració activa no podrà sinó acudir als remeis enquadrats en el camp de la revisió administrativa, sigui la via de recurs (difícilment pensable en aquest cas), sigui la via de revisió d'ofici *ex articulo* 102 de la Llei 30/1992.

És imprescindible que el Decret *in fieri* modifiqui l'article 17 i reculli clarament el caràcter de prestació social complementària condicionada a l'ús correcte dels fons.

2. La selecció de l'entitat financera col·laboradora (article 15)

No es pot posar cap objecció al fet que el Govern de les Illes Balears estableixi la conveniència de disposar d'una entitat financera col·laboradora per gestionar amb facilitat la Targeta Bàsica. Això no obstant, el Consell Consultiu considera que aquesta col·laboració —tengui o no una remuneració expressa— ha de disposar de la selecció objectiva d'aquesta entitat si ha de ser única (com pareix deduir-se de l'article 15 del Projecte, que assenyala clarament «una entitat financera desenvoluparà les feines

d'entitat col·laboradora»). Aquesta selecció s'ha de dur a terme d'acord amb els principis d'igualtat, pública concurrència i lliure competència.

Desena

Sense caràcter essencial, per millorar la tècnica normativa utilitzada, el Consell Consultiu efectua les recomanacions següents:

a) La necessitat d'establir una actualització anual de la quantia de la prestació o una previsió de la seva modificació (article 6)

La prestació es fixa en l'article 6 del Projecte en 175 euros anuals per pensionista o beneficiari. El Consell Consultiu considera que s'ha de donar alguna solució pràctica a la possibilitat que la quantia de la prestació hagi d'augmentar o baixar per incidència de la normativa pressupostària o de la situació socioeconòmica. No resulta aconsellable *fossilitzar* aquest element quantitatiu en l'ordenament i obligar a tramitar un nou decret per qualsevol canvi de quantia. El suggeriment que fa el Consell Consultiu és que es permeti una fórmula de càlcul automàtic —en aplicació d'algun paràmetre objectiu— mitjançant resolució del conseller de Família i Serveis Socials, i així mateix es permeti, mitjançant una ordre del conseller, la fixació d'una nova quantia si han de variar els paràmetres de càlcul actualment inserits.

b) Les exigències de l'Administració electrònica i de la simplificació administrativa

Com hem dit en d'altres dictàmens, és necessari tenir en compte les possibilitats per als ciutadans de l'Administració electrònica i de la simplificació administrativa en tots els procediments i tràmits que es regulen en l'Administració autonòmica. En aquest reglament la simplificació s'aconsegueix en els supòsits de prestacions annexes a determinades pensions de Seguretat Social (article 3.1.a del Projecte), casos en què el Projecte parla de l'automatisme de la concessió. En els altres supòsits derivats de la sol·licitud (article 3.1.b), s'ha de recordar a l'Administració que ha de respectar les previsions dels articles 7 i següents de la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears; el Decret 113/2010, de 5 de novembre, i el Decret 6/2013, de 8 de febrer, de mesures de simplificació documental dels procediments administratius. Es tracta d'un conjunt normatiu —i encara es continua desplegant— que regula la forma i la viabilitat dels mitjans electrònics, l'accés electrònic i la simplificació documental en el procediment administratiu.

III. CONCLUSIONS

1a. Aquest dictamen té caràcter preceptiu; el president de les Illes Balears està legitimat per sol·licitar-lo i el Consell Consultiu és competent per emetre'l.

2a. El procediment s'ha tramitat conforme a dret; no obstant això, d'acord amb la consideració jurídica segona s'ha de donar participació al Comitè d'Avaluació de Necessitats Socials abans de l'aprovació de la norma.

3a. El Govern de les Illes Balears és competent per dictar la norma projectada, mitjançant el corresponent acord del Consell de Govern.

4a. Les observacions formulades en les consideracions jurídiques segona i novena tenen caràcter essencial, a l'efecte de l'aprovació del Decret, per a l'ús de la fórmula ritual establerta en l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny. D'altra banda, tenir en compte les observacions que figuren en la consideració jurídica desena podria millorar el text definitiu.

Palma, 26 de març de 2014