DICTAMEN núm. 85/2013,

relatiu al Projecte de decret de modificació del Decret 86/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals i les directrius de coordinació per a l'autorització i l'acreditació dels serveis socials d'atenció a persones grans i persones amb discapacitats, i es regulen els requisits d'autorització i acreditació dels serveis residencials de caràcter suprainsular per a aquests sectors de població

En la sessió de dia 12 de setembre de 2013, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Rafael Perera Mezquida, president, l'Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, conseller secretari, i els consellers Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sr. Ramón Pita da Veiga Montis, Hble. Sra. Lourdes Mazorra Manrique de Lara, Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Pedro A. Aguiló Monjo, Hble. Sr. Pere Aguiló Crespí, Hble. Sra. Carmen Fernández González i Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, amb l'assistència del lletrat en cap, Sr. Pere Ollers Vives, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. L'11 de maig de 2012, la directora general de Família, Benestar Social i Atenció a Persones en Situació Especial subscriu un informe justificatiu de la necessitat d'iniciar l'elaboració d'aquest Projecte, en el qual fa constar l'oportunitat de la norma, el marc normatiu d'aquesta, la relació de disposicions afectades i la taula de vigències, i la justificació de l'absència d'estudi de càrregues administratives. En un altre document de la mateixa data, la directora general esmentada justifica l'absència d'estudi econòmic sobre la base que, «a l'igual que el Decret 86/2010 que es modifica, no suposa noves despeses imputables a l'estat de despeses dels pressuposts de l'Administració [...], no crea nous serveis ni modifica els existents». En correspondència amb aquesta documentació, la consellera de Salut, Família i Benestar Social resol, el 18 de juny de 2012, iniciar el procediment d'elaboració del Projecte i designa com a òrgan responsable de tramitar-lo la secretària general de la dita Conselleria.

2. Una vegada elaborat, l'esborrany del Projecte intitulat «versió juny 2012», el 19 de juny de 2012, es tramet per a al·legacions i suggeriments a les entitats següents: Eulen, SA; FOQUA; Federació PREDIF; Coordinadora Federació Balear de Persones amb Discapacitat; CERMI; UNAC; Novaedat Picafort, SA; Fundació per a Persones amb Discapacitat de Menorca; Plataforma Sociosanitària de les Pitiüses; FEAPS; Sar Quavitae, SA; Atención Social y Estancias Residenciales, SA. Així mateix, en la mateixa data es tramet als ens públics següents: Consell Insular de Mallorca, més concretament a l'Institut Mallorquí d'Afers Socials; Consell Insular de Menorca, a la

consellera executiva de Benestar Social i Joventut; Consell Insular d'Eivissa, a la consellera executiva de Sanitat i Benestar Social; Consell Insular de Formentera, a la consellera executiva de Benestar Social, Joventut i Igualtat; FELIB —Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears—, i Institut Balear de la Dona. El següent 22 de juny, el Servei Jurídic corresponent tramet el Projecte per correu electrònic a les secretaries generals de les conselleries que integren l'Administració de la Comunitat Autònoma, perquè hi facin suggeriments.

3. La consellera sotmet el Projecte a informació pública mitjançant una resolució de 20 de juny de 2012, la qual es publica en el BOIB núm. 93, de 28 de juny.

4. Pel que fa a la participació de les entitats territorials i conselleries en aquest procediment, hi aporten suggeriments: el Consell Insular de Menorca (2 de juliol de 2012), el Consell Insular d'Eivissa (13 de juliol de 2012) i l'Institut Mallorquí d'Afers Socials (25 d'octubre de 2012). Sense suggeriments contesten haver analitzat el Projecte el Servei Jurídic d'Administracions Públiques i el Servei Jurídic d'Agricultura. A més, altres entitats hi presenten al·legacions: «Foro per la Qualitat FOQUA» (10 de juliol de 2012), Quavitae Servicios Asistenciales, SAU i SAR Residencial y Asistencial, SAU (16 de juliol de 2012), Geriátrico Manacor, SA (16 de juliol de 2012), FEAPS Balears (10 de juliol de 2012), Col·legi Oficial de Diplomats i Diplomades en Treball Social, CCOO, UGT i Col·legi Oficial d'Educadores i Educadors Socials. Aquestes quatre darreres formulades en el si del Consell de Serveis Socials en la sessió de 10 d'octubre de 2012.

5. El 24 de juliol de 2012, emet el seu informe l'Institut Balear de la Dona, en sentit favorable perquè en el Projecte «no s'ha detectat que hi hagi cap situació de desigualtat per qüestió de sexe sobre les dones i els homes de les Illes Balears». El 10 d'octubre de 2012, el Consell de Serveis Socials de les Illes Balears emet l'informe 2/2012 sobre el Projecte, amb un seguit de consideracions i suggeriments, alguns ja esmentats en l'antecedent anterior per raons de sistemàtica.

6. El 17 de maig de 2013, el Servei Jurídic de la Conselleria emet un informe favorable sobre el Projecte i el 20 de maig següent ho fa el secretari general, que valora amb detall totes i cadascuna de les al·legacions presentades i la correcció del procediment. S'incorpora seguidament, sense cap diligència, un Projecte intitulat «versió maig 2013» en les dues versions, catalana i castellana. El 16 de maig mateix, l'Ajuntament de Manacor presenta una al·legació sobre el Projecte, de conformitat amb un acord plenari de 6 de maig de 2013.

7. El 28 de juny de 2013, el president de les Illes Balears, a instància de la consellera de Família i Serveis Socials, sol·licita al Consell Consultiu el dictamen preceptiu sobre el Projecte de decret. L'escrit de sol·licitud es registra d'entrada en la nostra seu el 9 de juliol.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

8. Amb posterioritat, la consellera esmentada, el 17 de juliol de 2013, tramet un informe complementari emès pel secretari general —en la mateixa data— sobre l'al·legació de l'Ajuntament de Manacor, en què reitera el seu informe favorable sobre el Projecte.

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 incideix directament en els serveis socials per a persones grans i persones amb discapacitat, en particular en els aspectes de ràtios de personal o recursos humans que han de tenir aquests serveis. 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.

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 donat resposta a l'absència d'estudi de càrregues administratives i d'estudi econòmic. S'ha emès l'informe preceptiu del Consell de Serveis Socials de les Illes Balears. I també hi figuren els informes favorables del Servei Jurídic i de la Secretaria General de la Conselleria, i el de l'Institut Balear de 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 —uns directament, els consells insulars; altres a través de la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears.

En el pla de les formalitats podem advertir que s'ha tramès l'expedient complet, foliat i amb un índex correctament format. En canvi no s'ha aportat la normativa utilitzada per elaborar el Projecte ni es pot entendre fonamentada l'absència d'estudi econòmic. Com hem dit en altres ocasions, l'estudi econòmic no és només una ressenya de l'impacte pressupostari públic del Projecte, cosa que, si es produeix, integra òbviament l'estudi econòmic però no l'esgota. L'estudi econòmic integra el que avui en dia s'anomena

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

anàlisi de l'impacte normatiu i dins aquesta anàlisi —tal com passa amb les càrregues administratives dels ciutadans— cal inserir els efectes econòmics prevists o presumibles que es pretenen o es produeixen amb la norma projectada. En aquest cas, això es posa de manifest perquè la norma, en resum, pretén facilitar el compliment de les ràtios de personal en els centres residencials i de serveis socials per a gent gran i per a persones amb discapacitats. En definitiva, l'impacte econòmic és evident i així ho posen en relleu moltes de les al·legacions i dels suggeriments rebuts durant l'elaboració del Projecte. Aquesta anàlisi es troba a faltar en l'expedient tramès, en conseqüència, abans de l'aprovació del Projecte, s'ha d'incorporar l'estudi econòmic com a document que la posa de manifest, preceptuat en l'article 42.1 de la Llei 4/2001, de 14 de març.

Tercera

El Projecte de decret examinat té per objecte modificar alguns aspectes del Decret 86/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals i les directrius de coordinació per a l'autorització i l'acreditació dels serveis socials d'atenció a persones grans i persones amb discapacitats, i es regulen els requisits d'autorització i acreditació dels serveis residencials de caràcter suprainsular per a aquests sectors de població de les Illes Balears. Els aspectes que es pretenen modificar segons es desprèn del Projecte són: les ràtios mínimes de personal en tots els serveis (article 17), per als centres d'estades diürnes (article 21), per als serveis ocupacionals per a persones amb discapacitat (article 22), per als habitatges supervisats (article 24) i per a les residències (article 25); així com la definició del caràcter suprainsular dels serveis residencials (article 26).

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

A) Normativa estatal

— Article 149.1.1 de la Constitució.
— Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, sobre el Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) i les atribucions de les comunitats autònomes, d'altres administracions i del Consell Territorial del SAAD (articles 16, 34, disposició addicional cinquena), i la seva normativa de desplegament bàsic.
— Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, quant a l'exclusió, de l'àmbit d'aplicació de la liberalització europea, dels serveis socials relatius només «a l'habitatge social, l'atenció a la infància i el suport a famílies i persones temporalment o permanentment necessitades proveïts directament per les administracions públiques o per prestadors privats en la mesura que aquests serveis es prestin en virtut d'acord, concert o conveni amb la dita Administració».
— Reial decret 546/1995, de 7 d'abril, pel qual s'estableix el títol de tècnic en cures auxiliars d'infermeria i els corresponents ensenyaments mínims.
— Reial decret 1128/2003, de 5 de setembre, pel qual es regula el catàleg nacional de qualificacions professionals.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

— Reial decret 295/2004, de 20 de febrer, pel qual s'estableixen determinades qualificacions professionals que s'inclouen en el Catàleg nacional de qualificacions professionals, així com els seus corresponents mòduls formatius que s'incorporen al Catàleg modular de formació professional.
— Reial decret 395/2007, de 23 de març, pel qual es regula el subsistema de formació professional per a l'ocupació.
— Reial decret 1368/2007, de 19 d'octubre, pel qual es complementa el Catàleg nacional de qualificacions professionals, mitjançant l'establiment de sis qualificacions professionals de la família professional serveis socioculturals i a la comunitat.
— Reial decret 1379/2008, d'1 d'agost, pel qual s'estableixen dos certificats de professionalitat de la família professional serveis socioculturals i a la comunitat que s'inclouen en el Repertori nacional de certificats de professionalitat.
— Reial decret 1593/2011, de 4 de novembre, pel qual s'estableix el títol de tècnic en atenció a persones en situació de dependència i se'n fixen els ensenyaments mínims.
— Reial decret 1074/2012, de 13 de juliol, pel qual s'estableix el títol de tècnic superior en integració social i se'n fixen els ensenyaments mínims.
— Acord del Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència sobre criteris comuns d'acreditació per garantir la qualitat dels centres i els serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD), publicat mitjançant la Resolució de 2 de desembre de 2008 de la Secretaria d'Estat de Política Social, Famílies i Atenció a la Dependència i a la Discapacitat, en el BOE núm. 303, de 17 de desembre.
— Acord del Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència sobre criteris comuns per a la conceptualització, l'elaboració i l'avaluació de bones pràctiques en el SAAD, publicat per la Resolució de 30 de setembre de 2011 de la Secretaria General de Política Social i Consum, en el BOE de 7 de novembre de 2011.
— Acord pel qual s'actualitzen les variables previstes en el Marc de Cooperació Interadministrativa i els criteris de repartiment de crèdits de l'Administració General de l'Estat per al finançament durant 2010-2013 del nivell acordat, i s'aprova el repartiment de crèdits de l'Administració General de l'Estat, per al finançament durant l'exercici 2011 del nivell acordat previst en la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, publicat per la Resolució de 15 de juny de 2011 de l'Institut de Majors i Serveis Socials.

B) Normativa autonòmica

— Articles 12.3, 16.1, 30.15, 69, 70.4 i 72.2 de l'Estatut d'autonomia
— Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials.
— Decret 84/2010, de 25 de juny, pel qual es regulen els criteris per calcular la capacitat econòmica amb la finalitat d'establir la participació econòmica de les persones beneficiàries de les prestacions assistencials que formen part de la Xarxa Pública d'Atenció a la Dependència de les Illes Balears, i per concretar les prestacions econòmiques del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

— Decret 85/2010, de 25 de juny, pel qual es regula la xarxa pública i concertada d'atenció primerenca en l'àmbit dels serveis socials de les Illes Balears.
— Decret 86/2010, de 25 de juny, pel qual s'estableixen els principis generals i les directrius de coordinació per a l'autorització i l'acreditació dels serveis socials d'atenció a persones grans i persones amb discapacitats, i es regulen els requisits d'autorització i acreditació dels serveis residencials de caràcter suprainsular per a aquests sectors de població.

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

> *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.
> *b*) Aprovar els plans estratègics de serveis socials de les Illes Balears i els plans sectorials d'àmbit autonòmic, tenint en compte les propostes de la Conferència Sectorial de Serveis Socials, i trametre'ls al Parlament de les Illes Balears perquè s'hi pronunciï.
> *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*) Establir els criteris i els estàndards mínims de qualitat dels diversos serveis socials.
> *e*) Crear, mantenir i gestionar equipaments i programes experimentals d'àmbit autonòmic.
> [...]
> *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 autonòmica 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.
> *n*) Organitzar la formació en l'àmbit dels serveis socials.
> [...]
> 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.

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, dins el qual hi ha preceptes que confirmen la importància dels drets de participació en l'àmbit social. La protecció social

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

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.

Aquest Consell Consultiu va tenir ocasió d'analitzar les competències autonòmiques en joc en el Decret 86/2010, de 25 de juny, el qual va ser aprovat «d'acord amb el Consell Consultiu» tenint en compte tant l'ordre de competències en l'àmbit balear com els efectes que produeix la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials, posterior a l'Estatut d'autonomia. En efecte, en el Dictamen 116/2010 posam de manifest:

> L'article 148.1.20*a* 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. Complements 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

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

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.

Respecte de les competències assignades per l'article 35 al Govern de les Illes Balears interessa remarcar l'apartat *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». Per la seva part, l'article 37.*b* atribueix als consells insulars l'exercici de la potestat reglamentària en els termes prevists en la normativa vigent.

La disposició final desena, relativa a «Autoritzacions de centres i serveis d'àmbit suprainsular», estableix que «El Govern de les Illes Balears, a proposta del conseller o la consellera competent en matèria de serveis socials, i amb els tràmits i les consultes previs que estableix aquesta llei, ha d'aprovar en el termini màxim de deu mesos des que entri en vigor aquesta llei els reglaments de principis generals, per tal de desplegar els requisits i el procediment per a l'autorització dels centres i serveis de serveis socials en l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears.»

Finalment, la disposició final onzena assenyala que «El Govern i els consells insulars, amb els tràmits procedents previs, han d'aprovar en el termini màxim de dotze mesos des que entri en vigor aquesta llei les normes reglamentàries per fixar els requisits i el procediment per a l'autorització dels centres i serveis de serveis socials del seu àmbit respectiu».

L'article 47 de la dita Llei 4/2009, després de crear la Conferència Sectorial de Serveis Socials com a estructura permanent de col·laboració per a la deliberació comuna dels ens implicats, estableix en l'apartat 7 que el Govern de les Illes Balears, quan hi hagi interessos autonòmics afectats que excedeixin l'àmbit insular, pot fixar directrius de coordinació, en l'exercici de la seva potestat normativa. Aquestes directrius, aclareix després, «tenen per objecte establir les condicions mínimes de qualitat dels centres i serveis de serveis socials, i també garantir la igualtat entre tota la ciutadania de les Illes Balears, amb la finalitat última d'evitar que puguin produir-se situacions de discriminació per motius de residència en els diferents àmbits territorials insulars».

En aquest sentit, arribats a aquest punt, cal assenyalar que el Projecte de decret, en l'article primer, estableix que té per objecte la regulació dels principis generals i les directrius de coordinació dels requisits per a l'autorització i l'acreditació de serveis socials per a persones grans i persones amb discapacitats. També regula els requisits específics per a l'autorització i l'acreditació dels serveis residencials d'àmbit suprainsular.

No hi ha dubte, doncs, sobre la competència de la Comunitat Autònoma per dictar la norma que es proposa, atès que es tracta d'efectuar la regulació reglamentària d'una matèria atribuïda com a competència exclusiva, conforme a la Constitució i l'Estatut d'autonomia, en els termes que més endavant s'explicaran [consideració jurídica tercera].

Una vegada declarada la competència exclusiva de la Comunitat Autònoma sobre aquesta matèria, hem de determinar ara si la competència per aprovar el Projecte de decret sobre el qual emetem informe correspon al Govern autonòmic (com es pretén) o als consells insulars per aplicació de l'article 70 del text estatutari. En efecte, després de l'aprovació de la Llei orgànica 1/2007 s'ha produït una ampliació del conjunt de competències que són atribuïdes com a *pròpie*s als consells insulars en l'article 70, 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

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

> insular un desplegament detallat i adequat al seu àmbit territorial (article 58.3) [consideració jurídica quarta].

I en el Dictamen 69/2011, referit al Projecte de decret pel qual es regulen els principis generals i la coordinació dels serveis socials comunitaris bàsics, les titulacions i les ràtios, i la figura professional de referència i la seva relació amb les persones usuàries, hem conclòs:

> Dit això, el Consell Consultiu ha d'afirmar, una vegada més, que s'ha produït una forta restricció de la potestat reglamentària del Govern de les Illes Balears a causa de la reforma de l'Estatut de 2007, de manera que pertoca que en els seus projectes reglamentaris indiqui clarament quins són els preceptes dictats a l'empara dels principis normatius de l'article 58.3 de l'Estatut, en l'àmbit expositiu (preàmbul) i normatiu (mitjançant disposició addicional), a més de motivar aquesta elecció. En el Projecte ara examinat es compleixen aquests requisits de caràcter formal. En efecte, el títol, el preàmbul i la disposició addicional única contenen les precisions suficients per entendre la norma reglamentària com a norma de principis generals autonòmics [consideració jurídica tercera].

El Projecte vol modificar el Decret 86/2010, d'acord amb la seva disposició addicional cinquena, en dos tipus de preceptes:

— Directrius de coordinació pel que fa a les modificacions dels articles 17, 21, 22 i 25 del Decret 86/2010, tots referits al capítol II: principis generals i directrius de coordinació per a l'autorització i l'acreditació dels serveis.
— Norma exclusiva de competència del Govern de les Illes Balears, pel que fa a la modificació de l'article 26, sobre «els serveis residencials d'àmbit suprainsular».

Arribats en aquest punt cal recordar la doctrina assentada sobre les «directrius de coordinació».

La disposició addicional cinquena del Decret 86/2010 resulta eloqüent en aquest punt:

> **Disposició addicional cinquena**
> **Principis generals, directrius de coordinació i competències pròpies de la Comunitat Autònoma**
> [...]
> 2. Tenen caràcter de directrius de coordinació a l'empara de l'article 72.2 de l'Estatut d'Autonomia en relació amb l'article 47.7 de la Llei 4/2009 els capítols i disposicions següents:
> — El capítol II amb excepció de la secció primera.
> — Les disposicions transitòries primera, quarta i cinquena.
> Aquestes directrius de coordinació es poden desplaçar per la normativa que el consell insular corresponent dicti en el seu àmbit competencial.

En el Dictamen 116/2010, lògicament, amb motiu del que després seria el Decret 86/2010 tinguérem ocasió d'exposar:

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

A més de tot el que s'ha dit anteriorment, i segons s'ha exposat, el Projecte de decret sotmès a consulta estableix els «principis generals», però també les «directrius de coordinació». Per primera vegada se sotmet a dictamen del Consell Consultiu una disposició general en què s'estableixen directrius de coordinació. En aquest punt convé recordar que, quan l'article 72 de l'Estatut d'autonomia, en tractar de la potestat reglamentària dels ens insulars, atribueix al Govern autonòmic la facultat de coordinar l'activitat dels consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma, afronta un tipus de poder jurídic que no s'ha de confondre amb el poder reglamentari.

En el nostre dret, la coordinació és una tècnica de relació interadministrativa que, respecte dels ens territorials de caràcter municipal, provincial i insular, es regula en la legislació estatal bàsica de caràcter local (article 55 i següents de la Llei 7/1985, de 2 d'abril). A més a més s'han de tenir en compte, necessàriament, les previsions que en aquesta matèria formula la Llei balear 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars (article 32).

El concepte de coordinació ha de ser entès en l'àmbit de les relacions intersubjectives, i més concretament, en el nostre cas, en relació amb ens dotats d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius (article 137 de la CE, article 61.2 de l'EAIB, article 1.2 de la LBRL).

Aquesta tècnica té una finalitat molt precisa que el Tribunal Constitucional ha descrit en els termes següents: «La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema […]. La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica […] y la acción conjunta» (STC 80/1984, de 20 de juliol). En la mateixa línia, les sentències 32/1983, 42/1983, 144/1985, 27/1987, 104/1988, 227/1988 i 70/1997. No obstant això, aquest tipus de coordinació comporta un cert poder de direcció, conseqüència de la posició de superioritat (STC 214/1989) en què es troba qui coordina —l'Estat— respecte dels coordinats —comunitats autònomes—, i implica el poder d'establir «un límite efectivo al ejercicio de las competencias».

Sembla raonable afirmar que el legislador estatutari no ha volgut alterar ni el concepte ni l'abast de la coordinació, sinó implantar-la en l'àmbit concret de les relacions entre les instàncies autonòmiques i les insulars. Pel que fa als serveis socials, la Llei 4/2009, d'11 de juny, en l'article 47.7 conté la previsió següent: «El Govern de les Illes Balears, quan hi hagi interessos autonòmics afectats que excedeixin l'àmbit insular, pot fixar directrius de coordinació, en l'exercici de llur potestat normativa. Aquestes directrius tenen per objecte establir les condicions mínimes de qualitat dels centres i serveis de serveis socials, i també garantir la igualtat entre tota la ciutadania de les Illes Balears, amb la finalitat última d'evitar que puguin produir-se situacions de discriminació per motius de residència en els diferents àmbits territorials insulars.»

La coordinació és, per tant, un instrument per orientar i condicionar «l'activitat» dels consells insulars en determinats supòsits i no és idònia, en si mateixa, per justificar l'existència de disposicions reglamentàries del Govern a l'empara de l'article 58.3 de l'Estatut d'autonomia, atès que els principis generals i les manifestacions del principi de coordinació són conceptes diferents. La coordinació no dóna cobertura, en definitiva, a l'espai de normació de principis que pugui correspondre al Govern en l'àmbit de les matèries de l'article 70 del text estatutari. Tot això permet afirmar, immediatament, que la doctrina del Consell Consultiu construïda per als principis generals no és traslladable a les facultats de coordinació de l'article 72.2 de l'Estatut d'autonomia.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

> Un cop fetes aquestes consideracions, 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.
> De tot això se'n desprenen sense dificultat les qüestions següents:
> *a*) La coordinació de l'article 72 de l'Estatut d'autonomia s'ha de portar a la pràctica d'acord amb les determinacions legals que la regulen.
> *b*) Les facultats de coordinació, en cap cas, no constitueixen principis generals normatius als efectes de l'article 58.3 del text estatutari, perquè no serveixen per establir un mínim comú que faciliti l'exercici dels poders reglamentaris insulars.
> *c*) Per exigències d'una bona tècnica normativa, les manifestacions de la coordinació (directrius, plans, etc.) no s'haurien d'incloure en els decrets de principis generals. Ara bé, en determinats casos, podria ser admissible tècnicament que les directrius de coordinació de l'activitat executiva dels consells (normalment utilitzades per a la fixació d'objectius i de criteris tècnics) formin part d'un annex d'un decret d'establiment de principis generals.
> En el Projecte de decret examinat s'hi detecten excessos en l'exercici de la facultat de coordinació (per exemple, en els articles 17, 18 i 20) i, per tant, aquests preceptes, en la mesura que no tenen encaix en el concepte de coordinació tal com ha estat exposat anteriorment, excedeixen l'àmbit de competències atribuït al Govern de les Illes Balears en l'article 72.2 de l'Estatut, perquè aborden regulació material concreta i detallada dels serveis socials.
> Malgrat el que s'ha dit anteriorment, el Consell Consultiu entén que per assegurar el necessari desplegament i aplicació de la Llei de serveis socials, excepcionalment i per raons d'interès general, el Govern de les Illes Balears pot incorporar en el Decret les dites normes reglamentàries materials encara que no puguin tenir vocació d'imposar-se incondicionalment a cada illa. És a dir, aquestes normes poden ser desplaçades per la normativa que el respectiu consell insular dicti en l'àmbit de les seves competències, en execució de les lleis aprovades pel Parlament [consideració jurídica quarta]

Aquests raonaments el Consell Consultiu els manté inalterats tenint en compte que no hi ha cap canvi de dret positiu que hagi incidit en la matèria que ara examinam.

Una recent modificació organitzativa del Govern de les Illes Balears ha tingut reflex en la tramitació en aquest Projecte. En efecte, 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, 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 como el projectat i la consellera de Família i Serveis Socials és l'òrgan competent per promoure'l *ratione materiae*.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

Cinquena

El Projecte de decret que ens ocupa consta d'un preàmbul, un article únic de modificació del Decret 86/2010, amb sis apartats que disposen la reforma d'altres tants articles del Decret vigent i la disposició final única.

Un cop examinat el Projecte, es considera que s'insereix sense dificultat en un desplegament de la Llei balear de serveis socials com s'ha dit en la consideració anterior.

La finalitat del Projecte es revela en el preàmbul proposat, que assenyala:

> Atès el context econòmic actual, es considera necessari modificar les ràtios que estableix l'article 25 del Decret 86/2010, tot respectant-ne els mínims qualitatius que exigeix la Resolució estatal de 2 de desembre de 2008 i les que estableix el derogat Decret 123/2001.
> D'altra banda, i quant a la formació dels professionals [...].
> Amb aquesta modificació s'aclareix la relació de titulacions necessàries que han d'acreditar el personal cuidador, els gericultors i les gericultores, i les categories professionals anàlogues, el personal d'ajuda a domicili i el d'assistència personal, mitjançant una nova redacció dels apartats 6 i 7 de l'article 17.

En primer lloc, el Consell Consultiu vol manifestar que troba a faltar una motivació més nítida i amb suport normatiu adequat a l'objecte del Decret proposat, que no és altre que, a més de substituir algunes referències normatives, rebaixar les ràtios de personal de la norma actualment vigent i mantenir uns estàndards mínims prenent com a base l'Acord del Consell Territorial del SAAD. Dit d'una altra manera, l'expressió inicial «atès el context econòmic actual» no explica res i convindrà referir-la a l'escenari pressupostari i econòmic que es dóna a Espanya a partir de 2010, quan varen començar un seguit de reformes legals i normatives que afecten aquests tipus de serveis. Per concretar, bastaria referir-se al Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic, que, amb efectes d'1 de juny de 2010, ja modifica la disposició final de la Llei 39/2006, esmentada. I aquesta és la primera de les modificacions operades per altres lleis i decrets llei que van tots en la mateixa direcció de reduir la despesa del sector públic i millorar-ne la gestió.

L'opció proposada resulta, a hores d'ara, ben comprensible si bé és convenient, si no exigible, especificar aquesta opció i el seu context normatiu en el preàmbul de la norma. No és necessari estendre'ns en les peculiaritats de la potestat reglamentària, que és discrecional, certament, però exigeix que es justifiqui i aquesta justificació, amb bona tècnica normativa, ha de figurar almenys en el preàmbul.

En segon lloc, el Consell Consultiu posa en relleu que l'apel·lació a l'Acord del Consell Territorial del SAAD, repetidament invocat en la norma i en l'expedient d'elaboració, s'ha de posar justament en relació amb l'article 34 de la Llei 39/2006, el qual disposa:

> Article 34. *Qualitat en el Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència*

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

> 1. El Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència fomenta la qualitat de l'atenció a la dependència amb la finalitat d'assegurar l'eficàcia de les prestacions i serveis.
> 2. Sense perjudici de les competències de cadascuna de les comunitats autònomes i de l'Administració General de l'Estat, s'estableixen, en l'àmbit del Consell Territorial, la fixació de criteris comuns d'acreditació de centres i plans de qualitat del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, dins el marc general de qualitat de l'Administració General de l'Estat.
> 3. Així mateix, sense perjudici de les competències de les comunitats autònomes i de l'Administració General de l'Estat, el Consell Territorial acorda:
> *a*) Criteris de qualitat i seguretat per als centres i serveis.
> *b*) Indicadors de qualitat per a l'avaluació, la millora contínua i l'anàlisi comparat dels centres i serveis del Sistema.
> *c*) Guies de bones pràctiques.
> *d*) Cartes de serveis, adaptades a les condicions específiques de les persones dependents, sota els principis de no-discriminació i accessibilitat.

Així les coses, la intel·ligència d'aquest precepte s'ha de connectar necessàriament amb les competències de cada Administració i, pel que fa a les Illes Balears, amb les competències de l'article 30.15 de l'Estatut. Dit d'una altra manera, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (i ara feim abstracció de l'ordenació competencial interna) té competència exclusiva en aquesta matèria. Una altra cosa és que la participació —principalment amb vista al finançament públic estatal— en el Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) obliga la nostra Comunitat a fixar uns requisits mínims per als centres i serveis socials que s'enquadren dins el SAAD. Això no vol dir que els requisits del SAAD acordats en seu del Consell Territorial del SAAD, fins i tot en el cas que tenguin el caràcter de bàsics, siguin els únics que s'han de respectar. Altrament, s'han de respectar tots els requisits que fixi, òbviament, la normativa pròpia, principalment la Llei 4/2009.

En tercer lloc, en el Projecte no s'hi fa menció de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. Aquesta Llei dictada amb la Directiva europea 2006/123/CE, de liberalització de serveis, exclou els serveis socials «*en la mesura que aquests serveis es prestin en virtut d'acord, concert o conveni amb la dita Administració*», això és, serveis d'atenció social que siguin de provisió legal, reglamentària o concordada per alguna Administració pública. Aquesta qüestió no invalida en res el Projecte de decret com tampoc no ho feia respecte del Decret 86/2010, ara vigent. Això no obstant, el Consell Consultiu, en aquesta segona ocasió d'examinar el tema, vol suggerir que aquesta precisió figuri expressament en el preàmbul i en alguna disposició addicional per evitar així possibles incompliments de la Directiva europea esmentada.

En termes generals la proposta normativa, com ja passava en el Decret 86/2010, és conforme als principis i les normes de la legislació autonòmica, que, lògicament, no davalla al detall tal com ho fa l'Acord del Consell Territorial del SAAD, avui Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol).

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

Això no obstant, per garantir la participació de la xarxa de centres i serveis socials públics de les Illes Balears en el SAAD (els criteris econòmics del qual s'han aprovat per un Acord per al període de 2010-2014), necessita la normativa autonòmica respectar els requisits mínims de l'Acord del Consell Territorial del SAAD (2008). L'anàlisi d'aquestes qüestions comporta les observacions següents:

1. *El còmput de jornada dels treballadors al servei de centres o serveis socials als efectes de calcular la ràtio mínima*

L'apartat 3 de l'article 17 —al final de l'apartat— disposa: «El càlcul s'ha de fer computant cada efectiu en l'equivalència que correspongui segons la proporció entre la jornada laboral i el 100 % de la jornada setmanal màxima, d'acord amb el conveni col·lectiu que en resulti d'aplicació o, si no n'hi ha, d'acord amb el que estableixi la normativa laboral». Mentre que l'apartat tercer de l'Acord del Consell Territorial del SAAD estableix: «Dicho cálculo habrá de realizarse computando cada efectivo en la equivalencia que corresponda según la proporción entre su jornada de trabajo y el 100 % de la jornada anual según el Convenio Colectivo aplicable en cada centro».

El Decret 86/2010 estableix: «[...] segons la proporció entre la seva jornada laboral i el 100 % de la jornada setmanal sobre la referència de quaranta hores». No s'explica en el Projecte el canvi operat, que, d'altra banda, té excepcions o normes especials concretes en:

— L'apartat 3 de l'article 21, per al servei d'estades diürnes per a gent gran i persones amb discapacitat: «s'ha de calcular sobre la previsió de 8 hores de servei, 247 dies per any», i «es pot calcular sobre la previsió de 8 hores de servei, 220 dies per any».
— El nou apartat de l'article 22, per a serveis ocupacionals: «s'ha de calcular sobre la previsió de 8 hores de servei, 220 dies per any».
— L'apartat 3 de l'article 24, per a habitatges supervisats, distingint si es tracta del tipus general o de centres per a persones amb discapacitat: «s'ha de calcular sobre la previsió de 24 hores de servei, 365 dies a l'any», i «es pot calcular sobre una previsió de 16 hores de servei, 220 dies a l'any, i 24 hores de servei els 145 dies restants de l'any».
— L'apartat 2 de l'article 25, per a residències, distingint els destinataris: «s'ha de calcular sobre la previsió de 24 hores de servei, 365 dies a l'any», i per a persones amb discapacitat «es pot calcular sobre una previsió de 16 hores de servei, 220 dies a l'any, i 24 hores de servei, els 145 dies restants de l'any».

L'essència de la norma és garantir l'atenció en els diferents serveis i centres, d'acord amb la seva tipologia, als usuaris, i aquesta finalitat és correcta. Ara bé, l'expressió «es pot calcular» s'ha de corregir perquè es tracta de ràtios mínimes i per tant els mínims són absolutament indisponibles pels centres i els serveis que els han de garantir. El Consell Consultiu suggereix una redacció imperativa («s'ha de calcular»).

D'altra banda, l'argument que en els casos de discapacitats, «d'acord amb el calendari anual de funcionament del servei i tenint en compte que les persones usuàries participen

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

en altres serveis diferents durant una part del dia», es rebaixa l'exigència de personal podria resultar aplicable a altres tipus de recursos idènticament perquè en tots hi podria haver un *calendari anual* de participació d'altres serveis. La justificació d'aquesta norma és insuficient i s'hauran d'especificar les cauteles que l'Administració assumirà per garantir aquests requisits mínims de qualitat que, recordem-ho, ara es rebaixen.

2. *Les ràtios mínimes de les residències (apartat 1 de l'article 25 del Decret 86/2010, segons la reforma projectada)*

La primera cosa que crida l'atenció és la diferent denominació dels centres i serveis en el Decret i en el repetit Acord del Consell Territorial. El Decret, i ara la reforma, distingeix entre residències per a persones grans (atenció general a la vellesa); persones amb discapacitat física (sense precisar-ne l'edat); persones amb discapacitat psíquica (sense precisar-ne l'edat). L'Acord del Consell Territorial té la tipologia següent, i en cada categoria distingeix entre grau II i grau III de dependència:

> «Residencia Mayores dependientes»
> «Centro de Día y de Noche Mayores»
> «Residencia P. discapacidad física»
> «Residencia P. discapacidad intelectual»
> «Centro Día y Noche p.d. física»
> «Centro de Día y de Noche p.d. intelectual»

Les ràtios exigides en les residències compleixen, en efecte, els mínims establerts per a grau de dependència III en l'Acord del Consell Territorial i per tant s'adeqüen a aquests requisits de qualitat del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència.

En canvi la tipologia de centres d'estades diürnes i nocturnes (en el Decret 86/2010, en els articles 21 i 23) no s'equipara amb exactitud a les categories presentades en l'Acord del Consell Territorial. L'única ràtio mínima que sorprèn és la del centre d'estades nocturnes per a persones amb discapacitat psíquica, que és més baixa (15 cada 100 usuaris) que la prevista en l'Acord (0,19). El Projecte no canvia aquest aspecte però el Consell Consultiu ho ha de posar en relleu perquè s'aprofiti la modificació per adequar-se als requisits bàsics de qualitat de l'Acord del Consell Territorial del SAAD.

El segon aspecte que el Consell Consultiu ha de posar en relleu és la rebaixa de les ràtios en el personal de serveis generals i hoteleria i de «serveis tècnics» (que són professionals de tipus sanitari, de fisioteràpia, de treball ocupacional, etc.). Aquest personal no compta per als requisits de qualitat en l'Acord del Consell Territorial, en el qual s'anuncia: «para el resto de categorías profesionales las ratios específicas se concretarán en 2012, en el acuerdo del Consejo Territorial relativo a las ratios exigibles en diciembre de 2015».

Així les coses, aquestes ràtios no s'imposen «d'acord amb» el Consell Territorial sinó com una exigència autonòmica pròpia, cosa que no és il·legal en principi. Ara bé, en la mateixa norma reglamentària es preveu que es puguin externalitzar serveis,

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

principalment els d'hoteleria: «de manera que a l'hora de computar les ràtios s'han de tenir en compte el nombre de treballadors que es dediquen a la prestació de cada un d'aquests serveis i la jornada». Aquesta manera de computar les ràtios implica la participació d'empreses externes i les seves dades en el compliment de les ràtios, cosa que resulta inadmissible perquè no té control possible. El control d'aquests serveis i la seva qualitat ha de ser no a través de ràtios sinó mitjançant altres estàndards de qualitat de les prestacions que els competeixen.

El parer del Consell Consultiu és que en aquest tipus de serveis (atenció indirecta segons el Projecte) no s'estableixin ràtios sinó altres mínims de qualitat o de prestació.

Sisena

Sobre la norma relativa als centres de caràcter suprainsular, o sia la modificació de l'article 26.1 del Decret 86/2010, només cal recordar el que hem afirmat respecte de serveis de tipus suprainsular, expressió que radica en l'article 69 de l'Estatut d'autonomia. Així en el Dictamen 116/2010 hem afirmat:

> Sisena
> 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, assenyala que «la província i, si s'escau, l'illa gaudeixen, així mateix, d'*idèntica 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 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.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

El Projecte es limita a reiterar els requisits del Decret anterior i adverteix que s'han de complir «de manera acumulada». El Consell Insular d'Eivissa ha plantejat si s'ha de considerar suprainsular algun recurs que pugui pensar-se per solucionar les demandes de serveis entre els ciutadans d'Eivissa i Formentera. La resposta es troba en els requisits exigits cumulativament en l'article 26 del Decret 86/2010. Certament no és suficient que sigui un centre que atén població de dues illes perquè la població pot acudir als serveis d'una altra illa i això no converteix els serveis d'aquesta illa en suprainsulars. 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.

Setena

Sense caràcter essencial, per millorar la tècnica normativa utilitzada, el Consell Consultiu suggereix una reformulació de l'apartat 6 de l'article 17, dedicat a les qualificacions professionals que permeten prestar serveis de cuidador o gericultor al personal d'ajuda a domicili o d'assistència personal.

En primer lloc, no és recomanable mencionar diferents títols i qualificacions professionals sense distingir-los, perquè són sistemes distints de qualificació a partir de la nova formulació que ha adquirit la formació professional, tant el subsistema per a l'ocupació com el reglat. Aquesta situació, certament complexa, obliga a esmentar en primer lloc el títol més actual, l'establert en el Reial decret 1593/2011, i després els altres que es deriven d'aquesta norma o s'hi equiparen. L'equiparació de títols o de certificats de professionalitat no correspon a la normativa de serveis socials sinó al conjunt normatiu dedicat a la formació professional d'acord amb la Llei 5/2002. Tampoc no és convenient mencionar, com si fos actual, el títol de tècnic en atenció sociosanitària del Reial decret 496/2003, ja derogat, tot i que, lògicament, les persones titulades amb aquesta norma tenen adquirides les seves qualificacions i els seus drets.

En segon lloc, el Consell Consultiu troba a faltar una referència, en aquest àmbit de la formació dels professionals cuidadors, tema essencial en aquests serveis, a la disposició que preveu, amb bon criteri, el repetit Acord del Consell Territorial:

> «Los requisitos relativos a las cualificaciones profesionales anteriormente reseñados serán exigibles progresivamente, en los porcentajes sobre los totales de las respectivas categorías profesionales de las correspondientes plantillas que se detallan en el cuadro siguiente [un 35 % per a l'any 2011 i el 100 % l'any 2015]».
> «Estos porcentajes podrán reducirse en un 50 % cuando se acredite la no existencia de demandantes de empleo en la zona que reúna los requisitos de cualificación profesional anteriormente reseñados».

És a dir, la previsió de formació professional o qualificació té un marcat caràcter de meta final a la qual es pretén arribar. D'aquí la disposició transitòria primera del Decret 86/2010, que no es modifica. Ara bé per la seva indissoluble relació hem de suggerir

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

que la disposició transitòria s'ajusti a les previsions de qualitat del SAAD, que pivoten sobre tres elements: *a*) l'exigència de la qualificació s'aplicarà només al 35% del personal cuidador fins a 2015, moment en què s'aplicarà a tot aquest personal; *b*) aquesta exigència pot reduir-se a la meitat si no hi ha suficients demandants d'ocupació qualificats i això ha de ser acreditat pel SOIB; *c*) s'ha de desenvolupar el sistema d'acreditació de l'experiència professional.

Aquests elements no es tenen en compte en la modificació proposada ni en la disposició transitòria. Aquesta darrera, en canvi, sembla seguir estrictament la literalitat de l'Acord del Consell Territorial, però aquesta disposició —necessitada de reformulació— no té reflex en els articles destinats a la qualificació professional.

Tractant-se d'un tema de tanta transcendència, com ho demostren moltes de les al·legacions presentades, el Consell Consultiu recomana que aquests punts quedin incorporats al Projecte i es reformuli la disposició transitòria d'acord amb el que hem exposat.

En darrer lloc, cal fer una consideració general sobre les formes lingüístiques emprades en algunes ocasions en la norma, amb el respecte pertinent als criteris de l'Institut Balear de la Dona. El Consell Consultiu, des de la seva autonomia de criteri i respectant les normes lingüístiques, ha assenyalat en diversos dictàmens (per exemple, 148/2008, 53/2009, 70/2009, 153/2009, 194/2009 i 7/2010):

> […] la incorporació dels dos gèneres en cada ocasió que s'emprava el masculí, a més de la utilització de la paraula «persona» o «persones», en moltes frases, per evitar el masculí (que sempre s'ha entès com a genèric, inclusiu d'ambdós gèneres), no aporta gaire cosa a la lluita per la igualtat de gèneres i, en canvi, dificulta la lectura de la norma i perjudica molt sensiblement la bona redacció.

En aquest sentit, volem manifestar que no és recomanable la utilització d'expressions que d'una manera artificiosa reflecteixen en els documents la segregació de gèneres, perquè pot afectar el bon ús de la llengua (per exemple «cuidadors i cuidadores, gericultors i gericultores»). S'ha d'indicar, a més, que per aquest motiu de vegades es produeixen canvis terminològics clarament intencionats però que poden donar lloc a incoherències o confusions en l'aplicació de disposicions normatives; per exemple les equívoques expressions «personal cuidador» o «personal mèdic i d'infermeria» que es troben en l'apartat 1.*a* de l'article 17.

En concret, el Consell Consultiu opina que s'ha d'evitar l'ús conjunt del masculí i el femení de substantius que es fa en diferents apartats del Projecte; considera que no s'han d'utilitzar aquestes fórmules i, per això, suggereix que s'eliminin del text. Aquesta qüestió es podria resoldre, en tot cas, com en altres institucions, amb la inclusió d'una disposició addicional en què es manifesti que les formes masculines usades com a genèric que apareixen en la norma s'han d'entendre referides també al femení corresponent.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629

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 l'observació relativa a l'estudi econòmic efectuada en la consideració jurídica segona, aquest estudi s'haurà d'incorporar al procediment 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 la consideració jurídica cinquena 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 setena podria millorar el text definitiu.

Palma, 12 de setembre de 2013

El president — El conseller secretari

Rafael Perera Mezquida — Felio José Bauzá Martorell

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Illes Balears. Tel.: 971177635. Fax: 971176629