DICTAMEN núm. 84/2021,

relativo al proyecto de decreto del Fondo de Seguridad Pública de las Illes Balears de carácter extraordinario para paliar los efectos derivados de la COVID-19

En la sesión de día 27 de octubre de 2021 el Consejo Consultivo, formado por el Sr. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Sra. Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Sr. Joan Oliver Araujo, Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Sr. Felio José Bauzá Martorell, Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Sr. José Argüelles Pintos, Sra. Antonia María Perelló Jorquera y Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, con la asistencia del letrado adjunto —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El director general de Emergencias e Interior de la Consejería de Presidencia, Función Pública e Igualdad elaboró un informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar, por el procedimiento de urgencia, el proyecto de decreto del encabezamiento. En este sentido se indicaba que el objeto de la norma proyectada es indispensable para la protección del interés general, como es el aseguramiento de la seguridad pública en el contexto de crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19, y que, por los mismos motivos, requiere la aprobación y entrada en vigor con carácter de urgencia. Por este motivo consideraba necesario iniciar el procedimiento de elaboración normativa mediante la tramitación de urgencia, en los términos previstos en el artículo 61 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares.

Por el mismo motivo y en base al citado precepto consideraba que no era necesaria la consulta previa y que los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento se debían reducir de acuerdo con la normativa de aplicación.

2. La consejera de Presidencia, Función Pública e Igualdad resolvió iniciar el procedimiento por urgencia, designar al director general de Emergencias e Interior como órgano responsable de la tramitación; someter el proyecto a los trámites de audiencia y participación por un plazo de cinco días; remitir a las entidades locales e insertar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*; remitir el proyecto a las consejerías de la Administración de la CAIB; solicitar el informe de impacto de género al Instituto Balear de la Mujer así como pedir dictamen al Consejo Económico y Social y al Consejo Consultivo de las Illes Balears.

3. Se incorpora al expediente la primera versión del proyecto de decreto y la Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN). En ella se justificaba:

— La necesidad de la regulación.

— La adecuación de la regulación a los objetivos y finalidades de la norma. En este sentido señalaba que para llevar a cabo la ayuda de referencia se podía hacer mediante la

aprobación de un decreto específico para la regulación de este fondo de seguridad de carácter extraordinario o mediante la modificación del Decreto 55/2017, de 15 de diciembre, del Fondo de Seguridad Pública de las Illes Balears. Se informaba que se había optado por aprobar un nuevo decreto:

> Atès el caràcter puntual i extraordinari de les ajudes, que s'adrecen a pal·liar els efectes derivats de la COVID-19, considerem que per tal d'assolir aquest objectiu, i en la mesura en què resulta convenient mantenir en el termes actuals la regulació del Fons de Seguretat Pública que, amb caràcter ordinari, regula el Decret 55/2017, la solució més adient és la d'aprovar un nou decret específic que, en desplegament de l'article 205.3.c) de la Llei 20/2006, reguli el Fons de Seguretat de caràcter extraordinari per pal·liar els efectes derivats de la COVID-19 i que estableixi el règim jurídic, els criteris de distribució i el funcionament d'aquest fons d'ajudes específic, destinat a la realització i l'impuls d'actuacions que garanteixin l'atenció de les necessitats urgents ocasionades per la crisi sanitària, social i econòmica provocada per la COVID-19.
>
> [...]
>
> En particular, el projecte de decret complementa, amb caràcter puntual i extraordinari, el Decret 55/2017.

— Marco normativo, relación de disposiciones vigentes y adecuación al orden de distribución de competencias y relación con el ordenamiento estatal y europeo.

— Impacto económico. Se indica que el Fondo de Seguridad Pública que se pretende aprobar con esta norma es extraordinario y tiene por finalidad reforzar, complementar y fortalecer a los ayuntamientos de las Illes Balears para poder velar por el cumplimiento de las medidas anti-COVID. Se prevé una dotación de 1.300.000 euros para financiar parcialmente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en lo que se refiere al coste del personal contratado como agente covid así como para los gastos derivados de la contratación de servicios de seguridad privada para llevar a cabo tareas de control de accesos y de vigilancia en relación con el cumplimiento de las medidas de seguridad sanitaria. Se añade que los criterios de distribución del fondo tienen una clara intención de discriminación positiva hacia los ayuntamientos más pequeños con el objetivo de contribuir al equilibrio económico de las entidades locales de las Illes Balears y de colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad.

— Impacto presupuestario. Se informaba sobre la ampliación del fondo en 1.300.000 euros con cargo en la partida presupuestaria que se indica.

— Cargas administrativas valoradas en 2.345 euros.

— Justificación de la ausencia de consulta pública previa por la urgencia de la tramitación y en aplicación del artículo 55.2.*h* de la Ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears.

— Necesidad de pedir informe de evaluación de impacto de género, dictamen al Consejo Económico y Social, informe del Servicio Jurídico de la consejería impulsora de la norma y dictamen al Consejo Consultivo.

— Justificación de la ausencia de informe relativo a las razones que justifiquen la eventual regulación de un supuesto en que el efecto del silencio administrativo sea desestimatorio

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

y de informe sobre concurrencia de razones de interés general y proporcionalidad por no contener la norma limitaciones para el acceso a actividades económicas y servicios ni medidas que restrinjan la libertad de establecimiento.

— Necesidad de cumplir con el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

— Evaluación de los principios de buena regulación.

— Nula existencia de cualquier impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia y sobre la orientación sexual e identidad de género, la discapacidad y el medio ambiente (cambio climático).

4. Consta realizado el trámite de audiencia y participación, con remisión a las secretarías generales de las consejerías de la Administración de las Illes Balears.

5. Igualmente se dio traslado a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears.

6. Se procedió a dar cumplimiento al trámite de información pública mediante publicación en el BOIB nº 119, de 2 de septiembre de 2021.

7. Consta en el expediente que únicamente la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes formuló una alegación referida al preámbulo. La FELIP manifestó su conformidad con respecto a la norma proyectada.

8. Así se incorpora al expediente la segunda MAIN y la segunda versión del proyecto.

9. El 13 de septiembre de 2021 se emite informe de impacto de género por el Instituto Balear de la Mujer en el que se realizan algunas recomendaciones en cuanto al uso del lenguaje en el proyecto.

10. El Consejo Económico y Social emite el Dictamen 12/2021 en el que se analiza de forma minuciosa el procedimiento que se ha seguido para la tramitación del proyecto, la competencia del Gobierno de las Illes Balears para aprobar mediante decreto la norma pretendida así como su contenido. Realizaba algunas recomendaciones. Así, entre otras, y en lo que se refiere al procedimiento, considera que falta la intervención de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, como órgano de consulta y participación específico sobre esta materia. También considera necesario incluir un informe sobre el impacto climático de la norma en aplicación del artículo 18.2 de la ley 10/2019, de 22 de febrero.

11. Se elabora una nueva MAIN en la que se indica que, aunque no ha habido ninguna recomendación ni alegación de carácter sustancial, se ha considerado incluir las dos siguientes modificaciones puntuales:

> *a*) En la mesura que s'han d'admetre les justificacions de les despeses meritades i pagades entre el 9 de maig de 2021 i el 30 de setembre (*de 2022*), s'ha considerat oportú modificar l'apartat 1 de l'article 5 del projecte normatiu per tal d'ampliar al mes d'octubre (en lloc del mes de setembre inicialment previst) la presentació de les justificacions esmentades.
>
> *b*) S'ha inclòs un nou paràgraf en el model de justificació de les despeses en seguretat privada i uniformitat (annex 2) en relació amb les despeses relatives a la contractació

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

de serveis de seguretat privada pel compliment de les finalitats previstes a la lletra b) de l'article 3 del Decret.

Se valora el Dictamen del CES aceptando la mayoría de las recomendaciones si bien no se acepta la recomendación de intervención de la Comisión de Coordinación de Policías Locales en la medida en que el proyecto que nos ocupa se dicta en desarrollo del artículo 205.3.*c* de la Ley 20/2006 por lo que no es preceptivo dicho informe. En relación al informe de impacto climático se indica que este informe ya constaba en la MAIN anterior.

12. Se incluye así en el expediente la versión definitiva del proyecto

13. EL jefe del Servicio Jurídico de la consejería emite informe jurídico favorable considerando que se había seguido correctamente el procedimiento legalmente establecido.

14. El mismo jefe de Servicio Jurídico emite un certificado sobre el cumplimiento del requisito de transparencia exigido en el artículo 7.*c* de la ley 19/2013.

15. Mediante oficio de día 5 de octubre, registro de entrada en nuestra sede del día 8 de octubre siguiente, la presidenta de las Illes Balears solicita formalmente dictamen al Consejo Consultivo con el carácter de urgente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

La Presidenta de les Illes Balears se encuentra legitimada para formular la consulta de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo y éste es competente para emitirlo dado el contenido del proyecto con clara eficacia «ad extra».

El dictamen se ha solicitado con el carácter de urgente por las razones expuestas en los antecedentes. No sólo la petición de dictamen a este Consejo Consultivo se ha realizado por el trámite de urgencia sino que toda la tramitación del procedimiento, desde el inicio, se ha sustanciado sobre la base de dicha urgencia, que consta debidamente acreditada dada la necesidad de anticipar los fondos a los Ayuntamientos para atender los gastos en que deben incurrir para paliar los efectos derivados de la COVID-19.

Segunda

El procedimiento de elaboración del presente proyecto se inicia con posterioridad a la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de les Illes Balears; por ello son aplicables los trámites previstos o confirmados por esta legislación así como los trámites básicos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Consejo Consultivo se remite a lo ya expuesto *in extenso,* en cuanto a la regulación procedimental para elaborar disposiciones generales, a sus recientes Dictámenes 22/2021 y 23/2021.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

No consta la fase de consulta pública previa si bien ha quedado justificada su ausencia en la MAIN.

Se ha remitido el proyecto a las entidades locales, a través de la FELIB, así como al resto de consejerías de la Administración de la CAIB. Consta asimismo el trámite de información pública mediante inserción en el BOIB, como se ha indicado en los antecedentes.

Por otro lado, los informes previos exigibles se han llevado a cabo, tanto en lo que se refiere al Instituto Balear de la Mujer, en cuanto a impacto de género, como al Consejo Económico y Social.

El análisis de impacto normativo se halla incorporado en la Memoria (MAIN), que se realiza en varios momentos diferentes, como documento vivo y dinámico del procedimiento. En ella se justifica la ausencia del impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia y la no discriminación por razones de orientación sexual y de identidad de género. También se indica que el proyecto normativo no va a tener ningún impacto sobre el cambio climático ni sobre la discapacidad.

La MAIN justifica las cargas administrativas; el impacto económico y el presupuestario; así como el cumplimiento de los principios de buena regulación, establecidos hoy en el artículo 49 de la Ley 1/2019.

En otro orden de cosas, cumple el procedimiento correctamente al cerrar el mismo el informe del servicio jurídico competente (artículo 59.2.*b* de la Ley mencionada) y la exigencia de la MAIN en sentido dinámico que suscribe el órgano designado como instructor, el director general (artículo 60 de la citada Ley).

Finalmente, se ha dado cumplimiento mediante certificado al requisito del artículo 51 de la Ley 1/2019 en conexión con el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Sobre la ausencia de intervención de la Comisión de Coordinación de Policías Locales, este Consejo Consultivo considera que no es preceptiva habida cuenta que el Fondo que se está creando en materia de seguridad pública no afecta al Decreto 55/2017, como se ha dicho anteriormente, puesto que se ha optado por crear un fondo extraordinario para paliar los efectos de la COVID-19. Además, el decreto en proyecto no se dicta en desarrollo de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, sino de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. Así queda explicado en la MAIN y en el preámbulo del proyecto.

Tercera

El proyecto de decreto se dicta al amparo de los artículos 30.19 y 31.13 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, según la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que disponen, respectivamente, que la comunidad autónoma tiene competencia exclusiva en la materia de coordinación y otras facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una ley orgánica y le corresponde, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de la

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

materia de régimen local. Así se explica en el preámbulo que resulta necesario proporcionar recursos económicos a los municipios para garantizar la seguridad pública en la lucha contra el COVID-19.

Cuarta

El Fondo de Seguridad Pública se encuentra regulado en el artículo 205.3.*c* de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (según la redacción dada por la DF 14ª de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears) y en el Decreto 55/2017, de 15 de diciembre, del Fondo de Seguridad Pública de las Illes Balears.

El artículo 205 de la Ley 20/2006 establece que el Fondo de colaboración económica con las entidades locales, cuya gestión corresponde a la consejería competente en materia de régimen local, tiene como objetivo contribuir al equilibrio económico de las entidades locales de las Illes Balears, así como colaborar en la consecución de los principios de autonomía y suficiencia financiera interna y en la realización del principio de solidaridad. Se han creado varios fondos y, entre ellos, está el Fondo de Seguridad Pública.

En desarrollo de lo anterior, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 55/2017 en cuyo artículo 1 se establece lo siguiente:

> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 205.3.*c* de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, el objeto de este decreto es establecer el régimen jurídico, los criterios de distribución y el funcionamiento del Fondo de Seguridad Pública, que es un fondo de ayudas específico destinado a mejorar la seguridad pública de los municipios de las Illes Balears mediante la realización y el impulso de actuaciones que garanticen la coordinación de las policías locales.

Tal y como se ha avanzado anteriormente se ha optado por aprobar un nuevo decreto, que es ahora objeto de dictamen, con carácter puntual y extraordinario, regulando el Fondo de Seguridad pública específico para paliar los efectos de la COVID-19 por lo que el Fondo de Seguridad Pública regulado en el Decreto 55/2017, que tiene carácter permanente, seguirá vigente. El nuevo decreto tiene que establecer el régimen jurídico, los criterios de distribución y funcionamiento de este fondo de ayudas específico, destinado a la realización y el impulso de actuaciones que garanticen la atención de las necesidades urgentes ocasionadas por la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19.

Según la memoria inicial elaborada por el director general instructor del procedimiento:

> Con todo, la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19 ha puesto de relieve la insuficiencia de medios con los que cuentan las entidades locales para hacer frente a los efectos que se derivan. En este sentido, las restricciones relativas a las tasas de reposición de efectivos de estos últimos años que resultan de las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado no han permitido convocar los procesos selectivos correspondientes a todos los puestos de trabajo necesarios para satisfacer las necesidades más urgentes en la dotación de los servicios públicos esenciales, lo que implica una falta de efectivos policiales en los municipios, en especial de los más pequeños, circunstancia que, al menos, se ha visto agravada por la situación de emergencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

> Mediante el Decreto ley 6/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 4/2013, de coordinación de policías locales, se aprobaron, con carácter de urgencia, varias medidas legales de modificación de la ley mencionada con el objetivo básico de establecer las medidas pertinentes que permitieran estabilizar las plantillas de las policías locales de los ayuntamientos de las Islas Baleares y medidas extraordinarias para la selección de personal funcionario interino para prestar servicios en las áreas de seguridad en la ciudadanía de estos ayuntamientos, que permitieran atender necesidades urgentes ocasionadas por la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19 y, por lo tanto, garantizar los servicios públicos.
>
> En este contexto, y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de la Administración autonómica, resulta necesario proporcionar recursos económicos a los municipios para garantizar la atención de las necesidades mencionadas, y en particular, la prestación de los servicios que garanticen la seguridad pública.
>
> [...]
>
> En este sentido, la ayuda económica específica de este fondo extraordinario ha de dirigirse a la financiación del coste del personal derivado del nombramiento de los agentes covid previstos en la disposición transitoria cuarta del Decreto ley 6/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares, de los gastos derivados de la adquisición de uniformes de estos agentes, así como de los gastos derivados de la contratación de servicios de seguridad privada para llevar a cabo tareas de control de accesos y de vigilancia en relación al cumplimiento de las medidas dictadas por las autoridades sanitarias para hacer frente a la pandemia de la COVID-19 y de los gastos de servicios de seguridad privada que, con la misma finalidad, tengan por objeto apoyar a la policía local en el caso de municipios que cuenten con la preceptiva autorización de la Delegación del Gobierno.
>
> El borrador de proyecto de decreto que acompaña este informe prevé la distribución inmediata del fondo entre los ayuntamientos para que dentro del mismo ejercicio presupuestario de 2021 estos puedan hacer frente a los gastos derivados del nombramiento y uniformidad de los agentes covid, así como a los derivados de la contratación de servicios de seguridad privada.

Quinta

El proyecto de decreto es breve, con cinco artículos, una disposición final y dos anexos.

El artículo 1 regula el objeto en el sentido anteriormente descrito. El artículo 2 prevé la cuantía del Fondo de Seguridad Pública en el contexto de la COVID-19 al que se ha hecho mención. El artículo 3 describe las finalidades de la ayuda económica. El artículo 4, la tramitación de las ayudas y el artículo 5, la justificación de los gastos realizados por los Ayuntamientos.

La disposición final única prevé la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación y los Anexos contienen varios modelos: el Anexo 1, el modelo de justificación de los gastos en recursos humanos; y el Anexo 2, el de los gastos en seguridad privada y uniformidad.

Examinado el contenido del proyecto de decreto, este Consejo Consultivo formula una observación con carácter esencial a los artículos 4.2 y 5.5.

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35

El artículo 4.2 dice que «*la resolución de otorgamiento de las ayudas* (que debe dictar la consejera de Presidencia, Función Pública e Igualdad) *tiene que determinar su pago total a cada ayuntamiento en concepto de anticipo y tiene que fijar las condiciones para efectuar los reintegros de los importes que no hayan sido objeto de justificación*».

Por su parte, el artículo 5.5 señala que «*Si el importe de los gastos justificados es inferior al importe concedido en la resolución, el ayuntamiento está obligado a reintegrar la diferencia en los términos que fije la resolución*».

Según el artículo 205.5 de la Ley 20/2006, no resulta de aplicación a este fondo la legislación en materia de subvenciones de las administraciones públicas.

Siendo ello así, y ante la ausencia de un régimen jurídico determinado, debe ser el decreto el que fije «*las condiciones para efectuar los reintegros de los importes que no hayan sido objeto de justificación*», regulando el plazo, el devengo o no de intereses y cualquier otra consecuencia derivada de la falta de justificación. Es materia de carácter normativo y no debe regularse en una resolución, que tiene naturaleza de acto administrativo, máxime cuando el proyecto de decreto no habilita a la consejera competente para dictar normas en desarrollo del mismo (orden de la consejera).

En el caso de aceptarse la observación, deberá modificarse el artículo 5.5 dado que la resolución que acuerde el reintegro deberá dictase conforme a la regulación establecida en el artículo 4.4 del decreto.

III. CONCLUSIONS

1.ª La presidenta de las Illes Balears está legitimada para formular la consulta y el Consejo Consultivo es competente para evacuarla a través de este dictamen que tiene carácter preceptivo.

2.ª El procedimiento de elaboración del proyecto se ha tramitado con arreglo a Derecho.

3.ª El Consejo de Gobierno tiene competencia para aprobar el proyecto de decreto sometido a consulta por el que se regula el Fondo de Seguridad Pública de las Illes Balears de carácter extraordinario para paliar los efectos derivados de la COVID-19.

4.ª La observación calificada en la última consideración jurídica como esencial, deberá ser tenida en cuenta a efectos de la utilización de la fórmula prevista en el art. 4, apartado 3, de la Ley 5/2010, de 16 de junio.

Palma, 27 de octubre de 2021

El presidente

La consejera-secretaria

C/ de Rubén Darío, 12, 1r esq. 07012 Palma. Tel. 971 17 76 35