

**Dictamen núm. 3/2020, relativo al proyecto de Reglamento del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.**

Según lo que dispone el artículo 2, n.º 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

**DICTAMEN**

**I. Antecedentes**

**Primero.** El día 27 de marzo de 2020 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen del Consejo Insular de Mallorca relativa al proyecto de Reglamento del instituto Mallorquín de Asuntos Sociales que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.

**Segundo.** El día 14 de marzo de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, prorrogado por el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el Real Decreto 492/2020, de 29 de abril y por el Real 514/2020, de 8 de mayo, el cual determina la necesidad de establecer medidas organizativas que garanticen el mantenimiento del servicio público y a la vez sean compatibles con la situación de

estado de alarma y las obligaciones de confinamiento que se han declarado. La disposición adicional tercera de la mencionada norma suspende los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades que forman parte del sector público. El cómputo de los plazos se retomará en el momento en que pierda vigencia el citado Real Decreto o, si procede, las prórrogas del mismo. Esta disposición fue modificada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.

**Tercero.** El día 7 de abril de 2020 se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

**Cuarto.** El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Resolución de la presidenta del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales por la cual se convoca una consulta pública previa a la regulación del régimen jurídico de los centros de acogida residencial y estancias diurnas de niños y adolescentes en Mallorca.
2. Propuestas y sugerencias presentadas durante el trámite de consulta pública previa.
3. Oficio del Servicio jurídico administrativo relativo a las aportaciones formuladas durante el trámite de consulta pública previa.
4. Plan anual normativo 2018-2019.
5. Acta del Consejo Rector del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales en la cual se hace la presentación del proyecto de Reglamento para establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.
6. Acta de la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales en la cual se informa sobre la tramitación del proyecto de Reglamento para establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.
7. Informe propuesta de la Dirección Insular de Menores y Familia sobre la aprobación de un nuevo reglamento de régimen jurídico de los servicios de acogida residencial de

niños y adolescentes en Mallorca, así como de las medidas propuestas a los hasta que se pretenden lograr.

8. Resolución de la presidenta del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales por la cual se inicia el procedimiento para la elaboración de un reglamento de régimen jurídico de los servicios de acogida residencial de niños y adolescentes en Mallorca.

9. Informe propuesta relativo a la tramitación urgente del procedimiento.

10. Petición de elaboración de informe de repercusiones presupuestarias.

11. Envío del expediente al Pleno del Consejo Insular de Mallorca para la aprobación inicial.

12. Informe de repercusiones presupuestarias elaborado por el servicio de gestión económica.

13. Solicitud informe a la Secretaría General y a la Intervención General.

14. Informe jurídico relativo a la aprobación inicial del reglamento para establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial de niños y adolescentes en Mallorca.

15. Informe de fiscalización previa.

16. Dictamen de la Comisión Informativa y General de Cuentas.

17. Propuesta de aprobación inicial aprobada por el Pleno del Consejo Insular de Mallorca en la sesión de día 9 de mayo de 2019.

18. Publicación de la aprobación inicial al Boletín Oficial de las Islas Baleares (n.º 66, de 16 de mayo) mediante la apertura del trámite de información pública.

19. Trámite de audiencia.

20. Alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia.

21. Solicitud de informe a la Dirección Insular de Menores y Familia sobre el impacto normativo en la familia del proyecto de reglamento por el cual se establece el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en

Mallorca.

22. Solicitud en el Instituto Balear de la Mujer del informe de impacto de género.

23. Remisión del informe sobre el impacto normativo en la familia emitido por la Dirección Insular de Menores y Familia.

24. Diligencia emitida por la secretaria delegada del el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales en relación a las alegaciones presentadas durante los trámites de audiencia y de información pública.

25. Informe de impacto de género emitido por el Instituto Balear de la Mujer.

26. Informe jurídico relativo a las alegaciones presentadas durante los trámites de audiencia y de información pública.

27. Informe de análisis de las alegaciones presentadas por parte de la Dirección Insular de Infancia y Familia.

28. Acta del Consejo Rector del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales, de la sesión de día 21 de febrero de 2020, por la cual se estiman y desestiman las alegaciones presentadas durante los trámites de audiencia y de información pública, relativas al proyecto de reglamento por el cual se establece el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.

29. Proyecto de reglamento del instituto Mallorquín de Asuntos Sociales que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.

30. Informe de análisis de las alegaciones, recomendaciones y propuestas sobre el proyecto de reglamento del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.

31. Informe jurídico relativo al trámite de audiencia del proyecto de reglamento.

32. Memoria de análisis de impacto normativo (versión actualizada).

33. Propuesta de acuerdo para la aprobación definitiva del proyecto de reglamento del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad en Mallorca.

34. Oficio de la presidenta del Consejo Insular de Mallorca por el cual solicita el dictamen al Consejo Económico y Social.

**Quinto.** El día 4 de mayo de 2020, el Presidente del Consell Econòmic y Social dictó una resolución en virtud de la cual se levantó la suspensión de plazos prevista a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificada por el Real Decreto 465/2020, de 17 marzo.

**Sexto.** De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo del área Social elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 19 de mayo de 2020.

**Séptimo.** Para la aprobación de este dictamen se han seguido las normas especiales de tramitación previstas en el artículo 34.1 del reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social.

## **II. Contenido del proyecto de reglamento**

El proyecto de reglamento enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 76 artículos divididos en cinco títulos, una parte final formada por tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

I. El preámbulo empieza con una referencia al marco normativo que habilita que la propuesta normativa. Así, por un lado, en cuanto al ámbito autonómico, se hace referencia a la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Islas Baleares, a la Ley 8/1997, de 18 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares, a la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Islas Baleares, a la Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y a la Cartera de servicios y de los servicios a menores y familia del IMAS aprobada el 13 de julio de 2017, y de la otra, en relación al ámbito estatal, se destaca la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, y en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación de los sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

En relación a la competencia de los consejos insulares para regular esta materia, se hace constar como el artículo 72 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares otorga a los consejos insulares la potestad reglamentaria en las competencias que tienen atribuidas como propias, y en el artículo 70 del mismo Estatuto se señala como propia de los consejos insulares la competencia en materia de tutela, acogida, y adopción de niños y adolescentes.

En cuanto a la necesidad del proyecto normativo, esta queda bastante justificada con la necesidad de adaptar los servicios de acogida residencial a los estándares de calidad, como consecuencia de los cambios normativos producidos a nivel estatal, e introducir una serie de modificaciones en esta materia con el fin de garantizar una atención más

personalizada en función de las necesidades evolutivas de cada una de las personas menores de edad atendidas.

Finalmente, y de acuerdo con el que prevé el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica, brevemente, como este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

**II.** En cuanto a la parte dispositiva del proyecto normativo, este se estructura en cinco títulos diferentes:

En el Título preliminar, el cual se divide a la vez en seis capítulos, se establecen las disposiciones de carácter general.

El Capítulo I determina el objeto y ámbito de aplicación del proyecto normativo. En este sentido, el objeto es regular el régimen general de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad sometidas a medida jurídica de protección de Mallorca. Por otro lado, en cuanto al ámbito de aplicación, estos son los servicios de acogida residencial para personas menores de edad que se encuentran sometidos a medidas jurídicas de protección del Consejo de Mallorca.

El Capítulo II hace referencia a la definición, objetivos, principios y prestaciones generales. Así, en primer lugar, se establece que los servicios de acogida residencial para personas menores de edad a que se refiere este reglamento están destinados a acoger, atender y educar, con carácter temporal, los niños y adolescentes que necesitan una atención especializada para encontrarse en una situación de

desprotección, en los términos establecidos en la legislación vigentes. A continuación, se detallan los diferentes objetivos, principios y prestaciones generales.

El Capítulo III regula la clasificación y los tipos de servicios de acogida residencial para la protección de personas menores de edad.

El Capítulo IV prevé las autorizaciones y acreditaciones de los servicios de acogida residencial para personas menores de edad, públicos o privados. Se especifica que los centros de protección tienen que estar autorizados y/o acreditados según el caso, así como inscritos en el Registro unificados de servicios sociales, del Consejo de Mallorca, cuando son de ámbito insular o local. Se establecen también el contenido mínimo de las autorizaciones y acreditaciones.

El Capítulo V regula el procedimiento de asignación, de cese y modificación de la acogida residencial. En el presente capítulo se determina que la acogida residencial se tiene que acordar con resolución motivada por el órgano competente con el dictamen de la Comisión Técnica Asesora. De lo contrario, el cese y/o modificaciones se tienen que formalizar en resolución administrativa de la entidad pública, a propuesta del equipo técnico del caso y con el dictamen favorable de la Comisión Técnica Asesora.

El Capítulo VI hace referencia a la protección de datos de carácter personal de los archivos de los servicios de acogida residencial.

El Título I, que regula los requisitos materiales y funcionales de los servicios de acogida residencial de protección de personas menores de edad, se divide a la vez en tres capítulos.



El Capítulo I establece las condiciones materiales de los servicios de acogida residencial de protección de personas menores de edad, el cual se encuentra dividido en tres secciones:

- La sección 1ª hace referencia a los requisitos materiales comunes, de este modo, se determinan las instalaciones que tienen que disponer como mínimo los centros, las condiciones de habitabilidad y el equipo y mobiliario.
- La sección 2ª prevé los requisitos materiales de los servicios de acogida residencial hasta ocho plazas.
- La sección 3ª dispone los requisitos materiales de servicios de acogida residencial a partir de nueve plazas.

El Capítulo II tiene como objeto el establecimiento de los requisitos comunes de personal de los servicios de acogida residencial. En este sentido, se hace referencia a la organización del personal de los centros de protección, así como las obligaciones genéricas del personal y colaborador del centro.

El Capítulo III determina las ratios de profesionales, es decir, la proporción de profesionales en relación al número de niños y/o adolescentes que tendrá que ser conforme a la normativa aplicable. En cualquier caso, estas ratios dependerán de la tipología, de las características de cada programa y de las prestaciones incluidas.

El Título II, que puerta como titulación los Servicios de acogida residencial para personas menores de edad sometidas a una medida de protección jurídica, se estructura en un único capítulo.

El Capítulo I hace referencia a los servicios de acogida y se encuentra dividido en cinco

secciones.

- La sección 1ª regula los servicios residenciales de primera acogida y diagnóstico a personas menores de edad en situación de desprotección grave.
- La sección 2ª regula los servicios de acogida residencial para personas menores de edad extranjeras no acompañadas, en los cuales se presta la atención inmediata y transitoria a jóvenes entre 13 y 17 años que llegan a Mallorca sin adultos responsables de su cura.
- La sección 3ª regula los servicios de acogida residencial básica para infancia y adolescencia. Se trata de centros de protección que sueñan la alternativa y/o complementarios de la familia, con carácter temporal, garantizando de este modo la evolución de los niños y adolescentes, los cuales se encuentran dirigidos a personas menores de edad en situación de guarda o tutela.
- La sección 4ª regula los servicios de acogida residencial para adolescentes con medida de protección, embarazadas o con cargas familiares. Se trata de centros de atención residencial donde se desarrollan programas de preparación para la vida independiente dirigidos a adolescentes y jóvenes con medidas de protección. También pueden atender, de manera excepcional, a madres menores de edad.
- La sección 5ª regula los servicios de acogida residencial especial para personas menores de edad con trastornos de conducta. Estos centros tienen como finalidad la atención integral especializada por aquellos menores que tienen problemas emocionales, conductuales y problemas de adicción.

El Título III hace referencia a la organización general de los servicios de acogida residencial, y se divide en cinco capítulos diferentes.

El Capítulo I determina el ingreso al servicio de acogida residencial, el cual se podrá hacer por resolución administrativa, mieda disposición judicial o del Ministerio Fiscal o por la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y por las policías locales.

El Capítulo II regula la normativa interna de los centros de acogida residencial. En este sentido, estos centros tienen que disponer de diferentes instrumentos relativos a la acción educativa como el proyecto o el plan del centro, el reglamento de organización y funcionamiento del centro, la programación y la memoria anual, así como un expediente individual y personal de cada menor.

El Capítulo III prevé los elementos básicos de la atención residencial.

El Capítulo IV hace referencia a las actividades escolares, formativas y laborales a los servicios de acogida residencial. Así, se tiene que garantizar la enseñanza obligatoria básica de los menores y su inicio a las actividades laborales, el cual se tendrá que hacer de acuerdo con la normativa aplicable en la materia. Se especifica también que los centros prestarán orientación laboral.

El Capítulo V incluye los contactos con familias y las relaciones con los compañeros y compañeras, haciendo mención que los centros tienen que garantizar y mantener la identidad familiar de las personas menores de edad de tal manera que puedan mantener contacto con su familia de varias maneras. Además, los centros tendrán que facilitar las relaciones sociales, de amistad y de juego propias de cada edad.

El Título IV tiene por objeto las relaciones de los servicios de acogida residencial con otras entidades.

III. En cuanto a la parte final, esta se encuentra formada por tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En primer lugar, en cuanto a las disposiciones adicionales, la primera determina que en casos excepcionales, siempre de acuerdo con razones de interés social, el IMAS podrá autorizar la apertura de un servicio de acogida que no cumpla algunos de los requisitos establecidos en este Reglamento, por imposibilidad física o arquitectónica del inmueble donde se ubique, siempre y cuando esta imposibilidad quede justificada, la segunda establece la exención en determinados casos de la titulación de educador social del personal contratado y la tercera tiene por objeto el servicio de acogida residencial urgente en casos de necesidad, el cual, atendiendo a circunstancias especiales la entidad pública puede permitir su funcionamiento antes de obtener la acreditación correspondiente.

En cuanto a las disposiciones transitorias, la primera determina la aplicación de este Reglamento a los servicios de acogida residencial en tramitación de autorizaciones y la segunda prevé un plazo de adaptación de servicios de acogida residencial ya autorizados al que dispone este Reglamento.

La disposición derogatoria única del proyecto establece la derogación de todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan al que dispone este Reglamento, y a continuación deroga expresamente el Reglamento que establece el régimen jurídico de los centros de acogida residencial de personas menores de edad en Mallorca, que determina el régimen jurídico aplicable para prestar el servicio de acogida institucional que depende del Departamento de Servicios Sociales del Consejo de Mallorca, aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de 8 de abril de 2010.

Finalmente, respecto a las disposiciones finales, la primera prevé la habilitación de recursos de acogida residencial diferentes de los que regula este Reglamento y la segunda determina su entrada en vigor.

### III. Observaciones generales

**Primera.** La población menor de edad constituye uno de los sectores de la sociedad más vulnerables por su propia naturaleza y por eso requiere de una especial protección, la cual tiene que ser reconocida y ejercida con todas las garantías por el conjunto de las administraciones públicas.

Dentro del marco constitucional, el artículo 39 de la Constitución española consagra las necesidades de protección de la familia y la infancia. Concretamente, en su primer apartado, establece que los poderes públicos tienen que garantizar la protección económica y social y jurídica de la familia. Después, en segundo lugar, se prevé que estos poderes públicos también garantizarán la protección de los niños independientemente de su filiación. Este artículo concluye que los niños disfrutarán de la protección prevista en convenios internacionales que garanticen sus derechos.

Efectivamente, entre estos acuerdos internacionales hay que destacar en primer término la Convención de los Derechos del Niño, la cual constituye el marco universal de la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, fue adoptada de manera unánime por la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España día 6 de noviembre de 1990, establece que los Estados que forman parte tienen que garantizar que todos los niños y niñas disfruten de los derechos y libertades que consagra este tratado; que tienen acceso en la educación y a los servicios de salud,

que pueden desarrollar plenamente sus capacidades físicas, psíquicas, sociales y morales; que crezcan en uno en torno a felicidad, protección, bienestar y comprensión, que disfruten del recreo, la cultura o las artes y que puedan participar de una forma activa en todo este procedimiento. Con anterioridad a la Convención de los Derechos del Niño, y en este mismo contexto de las Naciones Unidas, hay que hacer mención, por un lado, a la Declaración de Ginebra de 1924, que concibió por primera vez al niño como un sujeto de derecho y de protección, y por la otra, a la Declaración de Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1959, la cual pretendía dar al niño toda la protección necesaria y garantía de las oportunidades y servicios para su completo desarrollo físico y psíquico así como protección en frente la discriminación.

En este ámbito internacional, además de las referidas convenciones de Naciones Unidas, tenemos que tener presente toda una serie de tratados internacionales ratificados por España en varias materias que afectan a los menores de edad, como el Convenio 182 sobre peores formas de trabajo infantil de 1999, impulsado por la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio relativo a la adopción de menores, hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008 o el Convenio sobre la protección de los niños contra la explotación y abuso sexual de 25 de octubre de 2007, firmado en Lanzarote.

**Segunda.** En España, como consecuencia del mandato constitucional al cual hemos hecho referencia, se han ido aprobando toda una serie de normas relacionadas con la protección de las personas menores de edad, en este sentido, hay que hacer mención a la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación de la filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio, a la Ley 13/1983, de 24 de octubre, sobre la tutela o en la Ley Orgánica 5/1988, de 9 de junio, sobre exhibicionismo y provocación sexual en relación a las personas menores de edad. No obstante, de entre las distintas leyes

promulgadas, la Ley 21/1987, de 1 de noviembre, fue la que introdujo cambios más sustanciales al sustituir el término abandono por el de desamparo, dando lugar en una importante agilización de los procedimientos de protección del menor al permitir la asunción automática, por parte de la entidad pública competente en el territorio, de su tutela en los supuestos de desprotección grave.

Actualmente, la norma que constituye el marco regulador que garantiza a los menores de edad una protección uniforme en todo el Estado es la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, que reformó las tradicionales instituciones de protección de los menores reguladas en el Código Civil. Así, a pesar de que su contenido central se encontraba constituido por la modificación de determinados preceptos del Código Civil, su contenido trasciende los límites de este para constituir de este modo un amplio marco jurídico de protección que vinculara a todos los poderes públicos, a las instituciones relacionadas con los menores de edad, la familia y a la ciudadanía en general. Posteriormente, esta Ley fue modificada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, que introdujo cambios jurídico sustantivos y procesales necesarios en aquellos ámbitos considerados como materia orgánica, puesto que incidieron en determinados derechos fundamentales y libertades públicas previstos en la Constitución, y por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que revisó en profundidad el sistema de las instituciones de protección a la infancia y la adolescencia, tal como la acogida residencial y familiar.

En relación en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia, configura la acogida residencial como una medida de carácter subsidiario respecto de cualquier otra medida de protección, la cual se tendrá que aprobar cuando se prevea que la necesidad de separación de la familia es transitorio y no haya sido posible o

aconsejable la acogida familiar. A continuación, la Ley establece una serie de principios que tienen que regir la actuación administrativa en el ámbito de la acogida residencial, así como el régimen básico de los diferentes centros de acogida, como su clasificación, tipología, normativa interna mínima que tienen que disponer y las reglas de convivencia, que tendrá que incluir los derechos y deberes de las personas menores de edad que permanecen. Así, la disposición adicional décima de la Ley, en su apartado 1.d), establece que los consejos insulares y ayuntamientos tienen que establecer, en su territorio respectivo, los criterios comunes y los mínimos parámetros de cobertura, calidad, accesibilidad, instalaciones y dotaciones de cada uno del tipo de servicios de centros de acogida residencial, así como los medios para que su organización y funcionamiento tienden a seguir patrones de organización familiar, y la incorporación de modelos de excelencia en la gestión.

En cuanto al ámbito insular, el Consejo Insular de Mallorca aprobó el Reglamento de centros de acogida residencial de menores, de 30 de abril de 2010, que reguló por primera vez el régimen jurídico de los servicios de acogida residencial de protección en Mallorca. No obstante, los cambios normativos introducidos tanto a nivel estatal como autonómico de acá la aprobación de este Reglamento hacen necesario la aprobación de una nueva disposición que incorpore las modificaciones introducidas.

**Tercera.** La acogida residencial es una modalidad de ejercicio de la guarda que se produce con la adopción de la medida jurídica de guarda voluntaria o tutela que tiene como objetivo responder a unas determinadas necesidades y circunstancias de los menores y de las familias, destinado a personas menores de edad que se encuentran bajo medida de protección. Para llevar a cabo este servicio, el Instituto dispone de 5 centros propios, de los cuales 2 son de primera acogida y diagnóstico para niños y adolescentes respectivamente, y 3 de atención residencial, que suman un total de 71



plazas. Además de los centros de gestión pública, el Instituto tiene concertadas con entidades privadas un total de 320 plazas distribuidas en 25 centros.

De acuerdo con la memoria anual del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (2018) durante el 2018 fueron atendidos un total de 788 menores, de los cuales, 285 fueron atendidos en centros públicos y 503 a centros concertados. El principal motivo de ingreso en los centros fue el cambio de centro (134), seguido del ingreso policial (79) y de la solicitud de los titulares de la patria potestad (70). Paralelamente, se registraron un total de 386 bajas, siendo la causa principal el retorno familiar (154), seguida del cambio de centro (139) y del cumplimiento de la mayoría de edad (65). Especialmente preocupantes son las bajas por fuga (5) y aquellas derivadas del ingreso de los menores en un centro de reforma (4).

**Cuarta.** Este Consejo valora de manera positiva que el Consejo Insular de Mallorca haya optado por la derogación del Reglamento de 2010 y la elaboración de uno nuevo, en lugar de modificar la norma anterior para adaptarla a los cambios normativos vigentes, dado que de este modo se facilita la consulta y se dota al sector de seguridad jurídica.

En este sentido, el CES considera que el proyecto de reglamento sometido a dictamen incorpora ciertas mejoras apreciables respecto al reglamento anterior, como la incorporación de los requisitos mínimos que tienen que disponer los servicios de acogida para obtener la autorización y la acreditación de los servicios de acogida residencial, requisitos que no se especifican a la regulación vigente sino que se hace una remisión genérica al cumplimiento de la normativa en materia de autorizaciones, o la inclusión de una nueva clasificación de los servicios de acogida residencial más adaptada a la legislación vigente.

Con todo, queremos remarcar la delicada situación que pueden sufrir algunas familias fruto del contexto socioeconómico actual, circunstancias que pueden implicar un aumento del riesgo de vulnerabilidad social de los menores y de sus respectivas familias, lo cual puede dar lugar a un aumento de las personas menores de edad necesitadas de este tipo de servicio.

**Quinta.** La presidenta del Consell Insular de Mallorca se encuentra legitimada por solicitar este dictamen, con carácter preceptivo, de acuerdo con el que dispone el artículo 2.1.a) de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y el artículo 31 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento.

#### **IV. Observaciones particulares**

**Primera.** En la tramitación del procedimiento se han observado, a todos los efectos, las exigencias derivadas del artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y, parcialmente, los requisitos previstos por el legislador autonómico (para el ejercicio de la potestad reglamentaria ejecutiva en los mencionados artículos 42 a 47 de la Ley 4/2001 de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, dado que el procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares) y por otras disposiciones, así como las previsiones establecidas a la Instrucción sobre la elaboración y tramitación de disposiciones generales de carácter no tributario, aprobada por el Consejo Ejecutivo en la sesión de día 6 de junio de 2018.

En este sentido, en líneas generales, se ha realizado la consulta pública previa mediante la publicación, durante un plazo de 30 días naturales, de la información básica en el apartado de participación de la página web del instituto Mallorquín de Asuntos Sociales, consta también una resolución de inicio del procedimiento adoptada por la presidenta del Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales, la aprobación inicial por parte del pleno del Consejo Insular de Mallorca intermediando un acuerdo adoptado por mayoría, se ha dado cumplimiento a los trámites de audiencia e información pública por un periodo no inferior a treinta días, y se ha pedido el parecer en el Instituto Balear de la Mujer que ha emitido el preceptivo informe.

A continuación, consta al expediente una memoria de análisis de impacto normativo, emitida por la secretaría delegada del Instituto, en la cual se justifica la oportunidad de la norma y la adecuación a las finalidades perseguidas, con referencias del marco normativo en que se inserta, la tabla de vigencias y la relación de las disposiciones afectadas, con la justificación de la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015 y con la valoración positiva del impacto del Proyecto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como la justificación de la no incidencia del Proyecto en la libertad sexual y la identidad de género, y de su adecuación a las garantías de la unidad de mercado de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. La memoria incluye también el estudio de cargas administrativas que se derivan del Proyecto y un estudio económico.

En cuanto al estudio económico, la memoria se remite al informe emitido por el responsable del servicio de gestión económica, el cual, concluye que la aprobación del reglamento no afecta al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del IMAS. En este sentido, hay que tener presente que este

estudio constituye un trámite esencial y preceptivo, el cual debe valorar, por un lado el impacto económico de la futura norma, entendido como aquellas repercusiones que puede tener la norma en la economía y la sociedad en general, y de la otra, el impacto presupuestario, entendido como aquellos efectos que puede tener la norma sobre los gastos e ingresos públicos. Por este motivo entendemos que la valoración realizada por el servicio de gestión económica en este aspecto no responde a estos requisitos, dado que no analiza el impacto económico que la norma puede tener en el sector directamente afectado, ni tampoco hace mención a qué pueden ser sus repercusiones presupuestarias, puesto que si se hace referencia a los medios materiales y personales de los que dispone el instituto (cuando el servicio se presta de manera directa), no se hace ninguna mención a los costes derivados del funcionamiento de estos centros. Con todo, hay que tener presente que de acuerdo con la cartera insular de servicios sociales y de los servicios a menores y familia de Mallorca, estos servicios también se pueden llevar a cabo a través del régimen de acción concertada (de acuerdo con la memoria del IMAS hay un total de 25 centros concertados en 2018) por lo tanto, entendemos que la memoria también tendría que especificar los gastos derivados de los servicios cuando se prestan de forma indirecta.

Finalmente, dado que la norma reglamentaria ha eludido expresamente a las personas con discapacidad, recomendamos incorporar en la memoria de análisis un informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación, y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2019).

**Segunda.** En relación con el preámbulo, hay que recordar que tal y como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad

discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, especialmente, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución". Así, recientemente, el Consejo Consultivo de las Islas Baleares (Dictamen 78/2019, entre otros) también advirtió sobre la necesidad que el preámbulo se elabore con rigor, sobre todo en cuanto a la finalidad de las medidas que se pretenden regular y al marco normativo en el cual se inserta la propuesta.

En este sentido, consideramos que este cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

**Tercera.** En relación al contenido del proyecto de reglamento, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

**1.-** En primer lugar, y a todos los efectos, hemos detectado como el texto objeto de dictamen para referirse a los centros de acogida residencial se aparta de la terminología empleada por la legislación vigente en la materia, esto es, la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor y la ley autonómica 9/2019, integral de atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia, y los denomina servicios de acogida residencial, bajo el pretexto que esta es la denominación utilizada por la cartera Insular de servicios sociales los servicios a menores y familia de Mallorca (BOIB núm. 87, de 18 de julio de 2017). En este sentido, entendemos que esta dualidad puede provocar una cierta confusión y distorsión en la aplicación de la norma, por lo tanto, consideramos que el proyecto enviado tendría que adaptarse a la terminología prevista

por la legislación aplicable en la materia, en lugar de hacerlo a una norma de rango reglamentario.

**2.-** Respecto al ámbito de aplicación de la norma, planteamos la posibilidad de incluir en el proyecto el hecho de que una vez las personas menores de edad objeto de esta medida de protección hayan llegado a la mayoría de edad, con el objeto de favorecer su proceso de integración y desarrollo, puedan prolongar su estancia en estos centros, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el artículo 6 de la Ley 7/2015, de 10 de abril, de protección de menores, que prevé de manera expreso esta posibilidad.

**3.-** A continuación, el artículo 3 para referirse a los destinatarios de los servicios de acogida residencial incluye los niños y adolescentes, expresión que, a nuestro parecer, por razones de congruencia, se tendría que sustituir por la de personas menores de edad.

**4.-** En relación con los objetivos generales de los servicios de acogida residencial previstos en el artículo 4, en la misma línea que prevé el artículo 166.3.f) de la Ley 9/2019, se propone incluir como objetivo prioritario para los menores a partir de dieciséis años, la preparación para la vida independiente, la orientación y la inserción laboral.

**5.-** En cuanto a las prestaciones generales previstas en el artículo 6 del proyecto, consideramos que sería adecuado introducir también una previsión relativa a la prevención de las adicciones a los juegos de azar.

**6.-** En cuanto a la clasificación de los servicios de acogida residencial prevista en el artículo 7, concretamente, la relativa al tipo de programa de atención residencial, el CES

comparte las observaciones realizadas por la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes durante el trámite de audiencia, en el sentido que haría falta la misma clasificación y nomenclatura prevista en el artículo 170 de la Ley 9/2019 para evitar confusiones. Aun así, sería adecuado hacer referencia, aunque sea de manera sucinta, a los servicios específicos previstos en el artículo 170.d) de la Ley.

**7.-** Respecto a los requisitos mínimos para obtener la autorización, en concreto, en cuanto a los relativos de los recursos humanos previstos en el artículo 9.2.b), consideramos que se tendría que añadir como requisito el cumplimiento del convenio colectivo del sector por parte de las entidades correspondientes, para asegurar que estos servicios se presten de una manera adecuada.

**8.-** El artículo 10 del proyecto establece que la acogida residencial para personas menores de edad con medidas de protección se tiene que acordar mediante resolución administrativa motivada, con dictamen del órgano competente, no obstante, de acuerdo con el artículo 164.2 de la Ley 9/2019 esta medida también se puede acordar por resolución judicial.

**9.-** Más adelante, el artículo 33 del proyecto prevé como personas destinatarias de los servicios residenciales de primera acogida y diagnóstico las personas menores de edad en situación de desprotección grave a los menores de entre 0 y 17 años que necesiten una atención inmediata porque se encuentran en situación de desamparo o de alto riesgo de desamparo. En este punto, hay que tener presente que la acogida residencial para los menores de tres años se caracteriza por su excepcionalidad, la cual no se llevará a cabo excepto que concurren supuestos de imposibilidad, debidamente acreditados, que no hagan posible la acogida familiar o cuando esta medida no sea conveniente para el interés del menor. En cualquier caso, de acuerdo con el artículo

164.7 de la Ley 9/2019, esta medida, a todos los efectos, no podrá tener una duración superior a los tres meses.

**10.-** En cuanto a los instrumentos generales para la acción educativa previstos en el artículo 57, entendemos que de acuerdo con el artículo 169.1 de la Ley 9/2019 también se tendría que incluir el proyecto individual de la persona menor de edad.

**11.-** Seguidamente, el artículo 58 del proyecto establece que en el expediente personal del menor se le tiene que aplicar la legislación en materia de protección de datos (RGPD y LO 3/18), sin embargo, dado que es la primera vez que estas normas se citan a lo largo de la disposición, recomiendo que se citen de manera completa, es decir, por un lado, el Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, de protección de datos de carácter personal, y de la otra, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y de garantía de los derechos digitales.

**12.-** Finalmente, en cuanto a la remisión de datos a los medios de comunicación que prevé el artículo 75, consideramos que sería importante añadir que en ningún caso se comunicarán aquellos datos que puedan afectar a la intimidad de las personas menores de edad.

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de reglamento por el cual se establece el régimen jurídico de los servicios de acogida



residencial para personas menores de edad en Mallorca, y solicita al Consejo Insular de Mallorca que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

Palma, 19 de mayo de 2020

Visto y conforme

El secretario general

El presidente



Josep Valero González

Carles Manera Erbina

