



G CONSELLERIA
O EDUCACIÓ
I I UNIVERSITAT
B SECRETARIA GENERAL
/

Emissor: CEU/SG/SJ/MR/108/2019
Document: informe jurídic

Informe jurídic sobre el projecte d'Ordre del conseller d'Educació i Universitat per la qual es regula la composició, l'estructura i el funcionament del Consell de l'Educació i la Formació Permanents de Persones Adultes a les Illes Balears

Antecedents

La directora general de Formació Professional i Formació del Professorat ha tramès a la Secretaria General l'expedient corresponent al projecte d'Ordre esmentat a l'encapçalament perquè s'emeti, d'acord amb el que disposa l'article 46.1 de la Llei 4/2001, de 14 de març, de Govern de les Illes Balears, l'informe jurídic preceptiu.

Fonaments de dret

1. L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, que disposa al seu article 36.2 que correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en matèria d'ensenyament no universitari, la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.
2. La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.
3. Els articles 38 a 47 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, que regula l'exercici de la potestat reglamentària, pel que fa a la denominació de la norma i òrgan competent per aprovar-la, com també el procediment per dur a terme l'elaboració i la reforma de les disposicions administratives de caràcter general.
4. La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.
5. La Llei 4/2006, de 30 de març, d'educació i formació permanents de les persones adultes de les Illes Balears.

Consideracions jurídiques

Primera

En primer lloc hem d'abordar la qüestió fonamental de quina és la normativa

d'aplicació a la tramitació d'aquest projecte d'Ordre, tenint en compte que es va iniciar el dia 13 de març de 2018 mitjançant resolució d'inici del conseller d'Educació i Universitat, i que des d'aquell moment s'ha produït un canvi normatiu essencial: la promulgació i entrada en vigor de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

Per determinar la normativa aplicable s'ha de tenir en compte la llei reguladora del procediment administratiu comú, que és la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, en vigor des del 2 d'octubre de 2016 degut al període de *vacatio legis* d'un any que es va establir. La seva Disposició transitòria tercera estableix el següent: "Régimen transitorio de los procedimientos: a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores".

En aquest sentit, la doctrina establerta pel Consell Consultiu de les Illes Balears al seu dictamen núm. 12/2019, manifesta que "Molt recentment s'ha aprovat la Llei del Govern de les Illes Balears, 1/2019, de 15 de gener, que regula en els articles 42 i següents el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries; no obstant, el Consell Consultiu considera que aquests preceptes **no resulten aplicables** al Projecte [de decret] que ens ocupa atès que la seva tramitació es va iniciar amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 1/2019 (DT 3ª de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques en relació amb la DF 11ª de la Llei 1/2019)".

En relació amb l'anterior, correspon a aquest Servei Jurídic la tasca d'informar, entre d'altres aspectes, sobre l'adequació de la tramitació d'aquest projecte d'Ordre a la normativa d'aplicació, que és, bàsicament, segons el raonament exposat, la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears.

Segona

L'objecte d'aquest informe, que té caràcter preceptiu i no vinculant, és el projecte d'Ordre per la qual es regula la composició, l'estructura i el funcionament del Consell de l'Educació i la Formació Permanents de Persones Adultes a les Illes Balears.

La darrera versió tramesa del projecte d'Ordre sotmès a informe està integrada per un preàmbul, vuit articles, una disposició transitòria i dues disposicions finals.

En aquest punt volem indicar que, al nostre entendre, el rang de la norma *in fieri*, el d'ordre, és l'adequat. En aquest sentit ens remetem, *mutatis mutandis* a l'argumentació

exposada a la consideració jurídica tercera del dictamen num. 16/2015 relatiu al (finalment) Decret 29/2015, de 8 de maig, pel qual es regulen l'organització, el funcionament i els currículums dels ensenyaments inicials de la formació bàsica per a les persones adultes a les Illes Balears (recordem que el projecte normatiu tramès al Consell Consultiu era un projecte d'Ordre). De dita consideració en destaquem el següent:

(...) Recordemos, además, que el art. 17 de la Ley autonómica 4/2006 atribuye la competencia en esta materia al Gobierno de las Illes Balears y cuando la disposición final primera atribuye el desarrollo a la consejería competente en materia de educación debe entenderse que la competencia es del Consejo de Gobierno, mediante Decreto (...). Además, la norma que pretende ahora aprobar la Consejería de Educación, Cultura y Universidades no sólo desarrolla la Ley autonómica 4/2006 (que no habilita que su desarrollo sea mediante orden) sino también la LO 2/2006 y la LOMCE; además, no sólo regula el funcionamiento y la organización (...) sino también los currículos de las enseñanzas iniciales de la formación básica para las personas adultas.

Por ello, esta norma sometida a consulta debería ser un decreto.

En el cas que ens ocupa, la norma que es pretén aprovar només desenvolupa la Llei 4/2006, sense regular altres aspectes relatius als ensenyaments de persones adultes, per la qual cosa no es troba en la mateixa situació que el Decret 29/2015 esmentat ni el Projecte de decret d'ordenació dels ensenyaments secundaris de persones adultes (*in fieri*), informat per aquest Departament Jurídic el dia 16 de maig de 2019. A més, la literalitat de la Disposició final primera de la Llei remet al desenvolupament per la "conselleria competent en matèria d'educació", referència que en aquest cas sí que es pot entendre que habilita al propi conseller, per raó de la matèria que es regula.

Tercera

Com hem indicat, el conseller d'Educació i Universitat és competent per dictar aquesta Ordre, segons l'art. 38.2.b) de la Llei 4/2001, que estableix que "els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en les matèries pròpies dels seus departaments, en els següents casos: [...] apartat b) quan ho autoritzi una Llei o un Decret del Govern". En aquest cas, l'autorització es preveu a l'art. 19 de l'esmentada Llei 4/2006 *"Del asesoramiento, la participación y la cooperación. 1. Se crea el Consejo de la Educación y la Formación Permanentes de Personas Adultas de las Illes Balears como órgano asesor, consultivo, de participación y cooperación entre las diferentes administraciones públicas y los agentes económicos y sociales más representativos implicados en la educación y la formación permanentes de las personas adultas. 2. El Consejo de la Educación y la Formación Permanentes de Personas Adultas de las Illes Balears estará presidido por el consejero competente en materia de educación o persona de reconocido prestigio en el ámbito de la educación de personas adultas nombrada a tal efecto. La*

composición, la estructura y el funcionamiento de este consejo serán determinados reglamentariamente. Així mateix, la Disposició final primera estableix que "Se autoriza a la consejería competente en materia de educación a dictar las normas adecuadas para la ejecución, la aplicación y el desarrollo de esta ley".

Quarta

La justificació de la regulació pretesa la trobam a la memòria signada per la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat el dia 26 d'octubre de 2018, en la qual queda explicada la necessitat de desenvolupar mitjançant aquest projecte d'Ordre allò previst a l'art. 19 de la Llei 4/2006, tal i com s'ha exposat a la consideració jurídica tercera. Així mateix, l'esmentada memòria detalla el marc jurídic vigent, amb la normativa d'aplicació que permet l'elaboració del reglament que ens ocupa.

Una vegada examinat el contingut de la norma, es desprèn un ple respecte a l'ordenament jurídic, en especial a la normativa esmentada en els fonaments de dret, com també al principi de jerarquia normativa establert en els articles 9.3 de la Constitució i 128 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Pel que fa a la tramitació del procediment, entenem que bàsicament s'ha seguit el que disposen els articles 42 i següents de la Llei 4/2001, de 14 de març, de Govern de les Illes Balears, ja que consten a l'expedient:

- a) **Memòria justificativa signada per la directora general de Formació Professional i Formació Professional referent a la necessitat d'aprovar el projecte d'Ordre** de què tractam, de 26 d'octubre de 2018, amb el contingut següent: A1. Justificació de l'oportunitat de la regulació. A 2. Adequació de les mesures proposades als fins perseguits. A 3. Marc normatiu estatal i autonòmic. A 4. Relació de disposicions afectades. A 5. Taula de vigències. B. Pla normatiu anual. C. Participació ciutadana. D. Valoració de l'impacte de la normativa proposada en la infància i adolescència. E. Valoració de l'impacte en la família. F. Valoració de l'impacte en l'orientació sexual i identitat de gènere. G. Informe econòmic. H. Estudi de les càrregues administratives. I. Resum i novetats de la proposta normativa.
- b) **Resolució del conseller d'Educació i Universitat** de 13 de març de 2018, per la qual s'ordena l'inici del procediment per elaborar la norma de referència, tot designant la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat com a responsable de la seva tramitació.
- c) El tràmit d'**audiència** s'ha complert mitjançant la tramesa del projecte d'Ordre de referència al **Consell Escolar de les Illes Balears**, en el qual participen tots els

sectors socials i administracions públiques afectats en allò relacionat amb l'ensenyament no universitari a l'àmbit de les Illes Balears, per la qual cosa esdevé l'òrgan idoni per dur a terme aquest tràmit essencial de participació ciutadana i d'altres administracions en l'elaboració de les disposicions administratives autonòmiques de caràcter general en matèria educativa. Pel que fa a la participació del CEIB cal assenyalar que aquest va emetre el seu informe en data 10 d'abril de 2019. També s'ha tramès el projecte normatiu a la **Mesa Sectorial d'Educació**, així com a les diferents Direccions Generals, a la Secretaria General de la Conselleria d'Educació i Universitat i a la resta d'òrgans i ens que hi consten a l'expedient.

- d) En relació amb el que disposa l'article 5 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, de la dona de Illes Balears, en referència a què en les normatives dictades per les distintes administracions s'adjuntarà un informe sobre el seu **impacte de gènere**, elaborat per l'Institut Balear de la Dona, consta a l'expedient aquest informe emès en data 23 de maig de 2018.
- e) Per la seva banda, la valoració de totes les al·legacions presentades al projecte d'Ordre s'ha dut a terme mitjançant cinc informes de la direcció general instructora dels següents dies: 10 de maig de 2018, 4 de juny de 2018, 18 d'octubre de 2018, 31 de gener de 2019 i 24 d'abril de 2019 que hi consten a l'expedient, subscrits tots ells també pel secretari general.
- f) Respecte a si resulta preceptiva l'emissió de dictamen del Consell Consultiu sobre aquest projecte, existeix abundant doctrina al respecte. Tenint en compte que aquest òrgan va ser creat per la llei i que aquest desplegament reglamentari afecta només a la seva composició, estructura i funcionament, podria semblar que el dictamen seria facultatiu.

Ara bé, s'ha de tenir en compte que el Consell de l'Educació i la Formació Permanents de les Persones Adultes de les Illes Balears té entre les seves funcions emetre informes sobre les disposicions de caràcter general que regulen l'ordenació, la programació, el desenvolupament i l'avaluació dels diferents programes formatius (Dictamen 49/2015, interpretant *a sensu contrario* les seves consideracions jurídiques primera i tercera), i que la seva composició inclou representants d'entitats com ara sindicats, organitzacions empresarials i cooperatives (Dictàmens 44/2004 i 53/2019).

Atès tot l'anterior, **aquest projecte d'Ordre s'ha de sotmetre al dictamen preceptiu del Consell Consultiu**, segons s'estableix a l'article 18.7 de la seva llei reguladora: Llei 5/2010, del Consell Consultiu de les Illes Balears, ja que té una naturalesa no estrictament organitzativa.

Per aquest motiu, s'ha d'incorporar a l'expedient un certificat o diligència, acompanyat de dues còpies de la darrera versió del projecte d'Ordre (ordenades i numerades), per a l'emissió d'aquest dictamen, d'acord amb l'art. 26 del seu Reglament orgànic, Decret 24/2003 de 28 de març.

- g) Pel que fa a la sol·licitud d'emissió d'informe al Consell Econòmic i Social, al nostre entendre el projecte d'Ordre de què tractam no encaixa en els supòsits prevists a l'art.2 de la seva llei reguladora (Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social), donat que no regula matèries socioeconòmiques, laborals ni d'ocupació.
- h) Pel que fa a la transparència administrativa, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix al seu art. 7, informació de rellevància jurídica, que: *"Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/ 2009, de 3 de julio (derogat pel RD 931/2017, de 27 d'octubre).* La direcció general instructora dona compliment a aquest tràmit, que es pot consultar a la pàgina web que s'indica a continuació, amb la publicació dels successius tràmits d'elaboració del reglament :
http://www.caib.es/sites/M170613081930629/ca/n/proposta_de_projecte_daordre_per_l_a_qual_es_crea_el_consell_de_laeducacia_i_la_formacia_permanents_de_persones_adultes_de_les_illes_balears/

Cinquena: observacions

- a) En compliment d'allò establert a l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, s'haurà de justificar a la memòria l'adequació del projecte analitzat als principis de bona regulació de l'art. 129 de la Llei 39/2015. Així mateix, i pel que fa al preàmbul, encara que sí que es fa menció de l'adequació de la norma proposada als principis de bona regulació, consideram que s'ha d'explicar aquesta qüestió amb més detall.
- b) Al darrer paràgraf del preàmbul hi consta l'expressió *"a proposta del conseller d'Educació i Universitat [...] dict la següent ORDRE"*. A la consideració jurídica tercera s'exposa l'habilitació general dels consellers per dictar reglaments, així com l'específica del conseller d'Educació i Universitat per dictar aquesta ordre. L'ordre no es dictarà *a proposta del conseller*, sinó que la dicta el conseller, i, per tant, s'ha d'eliminar l'expressió *"a proposta del conseller"*.

Conclusió

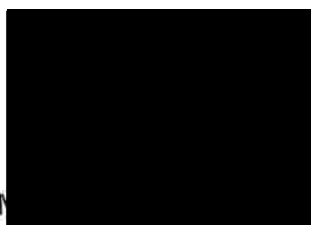
Per tot el que s'ha exposat, el Departament dels Serveis Jurídics informa favorablement el projecte d'Ordre del conseller d'Educació i Universitat per la qual es regula la composició,

l'estructura i el funcionament del Consell de l'Educació i la Formació Permanents de Persones Adultes a les Illes Balears, sempre que es doni compliment a les observacions fetes a la consideració jurídica cinquena d'aquest informe i sense perjudici del que resulti del dictamen preceptiu del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Palma, 17 de maig de 2019

Vist i plau

La cap de la Secció VII



La cap del Departament dels Serveis Jurídics



