



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 108/2019,

relatiu al Projecte d'ordre per regular la composició, l'estructura i el funcionament del Consell d'Educació i Formació Permanents de Persones Adultes de les Illes Balears

En la sessió de dia 4 de setembre de 2019, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Marta Vidal Crespo i Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, amb l'assistència de la lletrada en cap, Sra. Salvadora Ginard Martínez —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El 5 de juny de 2019, la presidenta de les Illes Balears formula una consulta sobre el Projecte d'ordre per regular la composició, l'estructura i el funcionament del Consell d'Educació i Formació Permanents de Persones Adultes de les Illes Balears. Aquesta consulta té entrada en la nostra seu el dia 7 de juny següent.

2. L'expedient tramès consta de la fase de consulta prèvia i de la fase del procediment d'elaboració del Projecte. En la fase de consulta prèvia hi figura:

a) La memòria de la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat de 24 de gener de 2018, que exposa els problemes que es pretenen solucionar, la necessitat i l'oportunitat de la regulació, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

b) El 30 de gener de 2018 el conseller d'Educació i Universitats sotmet la proposta a consulta pública prèvia.

c) Hi figura també —encara que la còpia remesa no s'incorpori en el foli 6 que numèricament s'hi assigna— un certificat que acredita que la consulta es va efectuar entre el 7 i el 27 de febrer de 2018 en el web de participació ciutadana i que hi va haver 56 visites. No s'aclareix si s'hi van fer aportacions, però en l'informe posterior de 12 de març, que justifica l'inici del procediment de redacció, es diu expressament que no hi va haver aportacions.

3. El 12 de març de 2018 la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat subscriu (folis 7 i 8) un informe per iniciar la redacció del Projecte normatiu. En vista d'aquest informe, el conseller d'Educació i Universitats, el 13 de març de 2018, ordena iniciar el procediment i designa la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat «òrgan responsable de la tramitació».

4. El 19 de març de 2018 la directora general, amb un ofici, remet el Projecte a les secretaries generals de totes les conselleries i a les direccions generals de la Conselleria d'Educació i Universitat per sotmetre'l a «audiència», i fixa un termini de 15 dies hàbils per formular-hi observacions i suggeriments. S'incorpora un esborrany del Projecte en català (folis 11 a 17), que s'identifica com a «versió 1», sense que s'indiqui la data ni la procedència. Consta també (foli 44) que es va remetre per correu electrònic als centres d'educació de persones adultes (CEPA) de les diferents illes.

5. En aquest tràmit d'audiència hi figuren les respostes següents: contesten sense fer observacions les secretaries generals de les conselleries de Territori, Energia i Mobilitat; de Cultura, Participació i Esports, i de Salut. Presenten al·legacions les conselleries de Serveis Socials i Cooperació (suggereix canvis en el preàmbul i la memòria, i en els articles 1, 3, 5 i 6); d'Educació i Universitats (en relació amb els articles 3, 6 i la disposició transitòria); d'Hisenda i Administracions Públiques (proposa canvis en el preàmbul, així com en l'article 3 i la disposició final primera); de Presidència (respecte del preàmbul i la memòria, i també dels articles 3, 5, 6 i la disposició final primera), i de Treball, Comerç i Indústria (quant a la disposició transitòria). Acte seguit, hi figura un informe de la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat de contestació de les al·legacions i s'incorpora una «versió 2» del Projecte d'ordre (folis 61 a 68), que introdueix canvis que afecten el preàmbul, els articles 1, 3, 5, 6, i la disposició final primera.

6. L'11 de maig de 2018, la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat subscriu oficis de remissió a tots els consells, la FELIB, diverses entitats sindicals i patronals, la Cambra de Comerç de Mallorca, la UIB i l'Institut Balear de la Dona per sotmetre la segona versió del Projecte a audiència, i fixa un termini de 15 dies hàbils per formular-hi observacions i suggeriments. Presenten al·legacions l'Institut Balear de la Dona (fa algunes recomanacions sobre el llenguatge i sobre la presència equilibrada d'homes i dones en els òrgans col·legiats) i el Consell d'Eivissa (relatives al preàmbul i a l'article 5.3 i l'article 6). Les al·legacions són valorades en sengles informes i donen lloc a dues noves versions successives del Projecte (versions 3 i 4).

7. El 26 d'octubre de 2018, el conseller d'Educació i Universitat resol sotmetre el Projecte a informació pública, fixar un termini de 15 dies hàbils per dur-la a terme i publicar l'anunci en el BOIB. En conseqüència, el BOIB núm. 139, de 6 de novembre, publica la dita resolució. No es fa servir el portal de participació ciutadana amb aquesta finalitat.

8. En la mateixa data s'incorpora (folis 129 a 135) la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) amb els apartats següents: justificació de l'oportunitat de la regulació, adequació de les mesures als fins perseguits, marc normatiu, relació de disposicions afectades i taula de vigències; pla anual normatiu i participació ciutadana; avaluacions d'impacte de la legislació vigent (infància i adolescència, família i no discriminació per raó d'orientació sexual); i anàlisi de l'impacte econòmic i de càrregues administratives.

9. Figuren a continuació en l'expedient una acta de la Mesa Sectorial d'Educació reunida el 5 de novembre de 2018, una al·legació que va presentar per correu electrònic el sindicat STEI el 23 de novembre de 2018, i una segona acta de la mateixa Mesa

reunida el 31 de gener de 2019. Les al·legacions s'estimen parcialment i donen lloc a la «versió 5» del Projecte d'ordre (folis 147 a 154).

10. L'1 de febrer de 2019, el conseller d'Educació demana un informe sobre el Projecte d'ordre al Consell Escolar de les Illes Balears, informe que s'emet (amb diverses al·legacions) el 9 d'abril de 2019. Les al·legacions s'estimen parcialment i acte seguit s'incorpora la «versió 6» del Projecte d'ordre (folis 168 a 175).

11. El 19 de maig de 2019 el Servei Jurídic emet un informe en sentit favorable, en què destaca l'anàlisi de la competència, del rang de la disposició (una ordre del conseller i no un decret del Consell de Govern), i del procediment d'elaboració. Cal destacar que sí que es fa referència en aquest informe al compliment del tràmit de transparència, encara que l'adreça del web que s'indica (foli 181) no permet enllaçar —per qualche errada tipogràfica, probablement— amb la documentació del procediment. Després de dues recerques més amb lleugers canvis, s'ha pogut accedir a la documentació, que inclou un total de tretze documents. La versió de l'Ordre que hi figura publicada és de gener de 2019, per tant no és la que s'ha tramès al Consell Consultiu perquè n'emeti dictamen, que data de principi de maig de 2019. El 17 de maig de 2019 la secretària general de la conselleria promotora subscriu un informe en què valora el procediment i les al·legacions presentades, mitjançant remissió als informes incorporats a l'expedient. També signa una memòria complementària del Projecte (folis 186 i 187), que inclou una avaluació del compliment dels principis de bona regulació.

12. Després d'això, el 30 de maig següent, la directora general autoritza el text final, tant en català (dues còpies) com en castellà, i testimonia la còpia de l'expedient perquè, tot plegat, pugui elevar-se al conseller, perquè en la mateixa data el remeti a la Presidència de les Illes Balears i se sol·liciti el dictamen del Consell Consultiu. La petició de dictamen de la presidenta en funcions té entrada en la nostra seu el 7 de juny de 2019.

13. Mitjançant un ofici de 17 de juny de 2019, el president del Consell Consultiu demana la compleció de l'expedient per justificar que es compleixen les previsions de l'article 7, lletres *c* i *d*, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, bon govern, i accés a la informació pública. El 8 de juliol té entrada en el Consell Consultiu la compleció sol·licitada i se certifica que la documentació de l'expedient està publicada en el portal de transparència. Es reitera la mateixa adreça web que ja figurava en el foli 181 de l'expedient.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Són dues les qüestions prèvies que s'han d'estudiar relacionades amb aquesta consulta. En primer lloc, s'ha de determinar si el Projecte d'ordre requereix dictamen amb caràcter preceptiu o no, a l'empara de l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta, amb la redacció donada per la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears:

18. El Consell Consultiu s'ha de consultar preceptivament en els casos següents:

[...]

7. Projectes de disposicions reglamentàries del Govern i l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, *excepte* els següents:

a) Els de caràcter organitzatiu o les seves modificacions.

b) *Els projectes d'ordre de conseller que es limitin a desplegar el contingut de decrets que ja hagin estat objecte de dictamen.*

c) Les ordres de conseller per les quals s'aproven les bases reguladores de subvencions.

d) Els projectes reglamentaris en relació amb texts consolidats de caràcter reglamentari, excepte els harmonitzats en els termes prevists en l'article 62.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

En aquest cas el caràcter preceptiu del dictamen resulta clar. Som davant un projecte d'ordre que desenvolupa directament preceptes legals. L'òrgan responsable de la tramitació tampoc no dubta del caràcter preceptiu del dictamen. En conseqüència, el parer del Consell Consultiu és que el dictamen és *preceptiu*.

Aquest dictamen s'emet amb caràcter preceptiu i la presidenta de les Illes Balears està legitimada per fer la consulta, que té caràcter ordinari en relació amb l'article 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears, així com també amb l'article 46.3 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears.

Segona

La resolució del conseller d'inici del procediment és de 13 de març de 2018, motiu pel qual la legislació procedimental aplicable s'ha de referir a aquest moment, és a dir, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, i la Llei balear 4/2001, de 14 de març. Cal recordar, tal com diu, entre d'altres, el Dictamen 54/2019 —amb els efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional que s'esmenta, que es produeixen a partir de la data de la seva publicació (22 de juny de 2018)—:

D'acord amb el criteri establert pel Tribunal Constitucional, i pel que ara ens afecta, no resulta exigible a les comunitats autònomes l'avaluació normativa ni la publicació de les iniciatives legals o reglamentàries en el pla anual normatiu —articles 130 i 132 de la Llei 39/2015. D'altra banda, el tràmit de consulta prèvia, regulat en l'article 133, seguirà sent exigible a les institucions autonòmiques, però no en els mateixos termes fixats en el precepte legal esmentat (que únicament afecta l'Estat). Així mateix, continuen sent aplicables les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133, que permeten no dur a terme el tràmit de consulta.

Cal tenir en compte, així mateix, que recentment s'ha aprovat la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, que regula en els articles 42 i següents el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries. No obstant això, el Consell Consultiu considera que aquests preceptes no resulten aplicables al Projecte de decret que ens ocupa, atès que es va començar a tramitar abans de l'entrada en vigor de la Llei 1/2019 (així també ho disposa la Instrucció 1/2019, sobre les regles de dret transitori aplicables als procediments d'elaboració normativa en relació amb

la disposició transitòria tercera de la Llei 39/2015 i la disposició final onzena de la Llei 1/2019).

[...]

Amb caràcter general —i sens perjudici del que comentarem— la tramitació que s'ha seguit s'ajusta a la fixada per les diferents legislacions estatal i autonòmica que s'hi han d'aplicar.

Consta documentat que s'ha dut a terme el tràmit de consulta pública prèvia; el procediment s'ha iniciat amb la resolució del conseller competent, i, encara que al final del procediment, s'ha incorporat a l'expedient una memòria d'anàlisi d'impacte normatiu que, mitjançant apartats diversos, estudia la justificació de l'oportunitat de la regulació, l'adequació de les mesures als fins perseguits, el marc normatiu, la relació de les disposicions afectades i la taula de vigències; el pla anual normatiu i la participació ciutadana; les avaluacions d'impacte de la legislació vigent justificant la manca d'incidència de la norma projectada sobre la família (disposició addicional desena de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses, incorporada amb la Llei 26/2015, de 28 de juliol), sobre la infància i l'adolescència (article 22 *quinquies* de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, afegit per l'apartat 21 de l'article 1 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol), i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere (article 32 de la Llei 8/2016, de 30 de maig). Apareix també una anàlisi d'impacte econòmic i de càrregues administratives que fixa la despesa en 6.145,9 euros anuals, aquest és el cost calculat per indemnitzacions per raó del servei corresponent a dues reunions anuals dels òrgans del Consell d'Educació i Formació Permanents de Persones Adultes, i un estudi de càrregues administratives, que no preveu nous procediments arran de l'aprovació del Decret.

En la fase d'audiència i participació, consta que s'han dut a terme els tràmits corresponents respecte dels ens públics i diverses entitats sindicals i patronals; també consten els parers de la Mesa Sectorial d'Educació i del Consell Escolar de les Illes Balears. S'ha obert el tràmit d'informació pública establert en l'article 44 de la Llei 4/2001 amb un anunci inserit en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. Encara que no figura en l'expedient el certificat que habitualment s'hi incorpora que acredita que s'ha dut a terme la publicació en la pàgina web de participació ciutadana, sembla que sí que es va publicar (vegeu els folis 126 i 128 de l'expedient) l'ordre en una adreça del web de la Direcció General de Formació Professional i Formació del Professorat. Tècnicament, per tant, s'ha de considerar que hi ha hagut una publicació per mitjans electrònics com a via complementària del tràmit d'informació pública segons les previsions contingudes en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i en l'article 7 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. El resultat de totes aquestes actuacions ha quedat correctament reflectit en l'expedient. En l'informe de la Secretaria General de la Conselleria es valoren les al·legacions, els suggeriments i les recomanacions, i s'assumeixen els informes ja signats per la direcció general responsable.

S'ha emès l'informe d'*impacte de gènere* de l'Institut Balear de la Dona (d'acord amb la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat d'homes i dones), en què es fan recomanacions de tipus lingüístic —que es remeten al moment de la correcció— i sobre la presència equilibrada d'homes i dones en els òrgans col·legiats. Començant per les recomanacions lingüístiques, la Conselleria no les accepta, de conformitat amb les previsions del *Llibre d'estil del Govern de les Illes Balears* (2a edició, 2018, pàg. 36 a 44). Una altra qüestió és la crítica a la manca d'una presència equilibrada, que apareix acceptada i dona lloc a canvis en la redacció dels apartats 3 i 6 de l'article 4.

El Servei Jurídic i la Secretaria General de la Conselleria han emès sengles informes favorables, amb observacions que han estat també acceptades. En el primer es justifica l'absència del dictamen del Consell Econòmic i Social, atès que la regulació no afecta matèries socioeconòmiques, laborals o d'ocupació.

S'ha de recordar que els tràmits del procediment d'elaboració d'un reglament s'han de connectar, a més a més, als principis de bona regulació (tant a l'article 129 de la Llei 39/2015 com a l'article 49 de la Llei balear 1/2019) i als principis de transparència i participació (article 51 de la Llei balear 1/2019). Els primers apareixen en la memòria complementària de la MAIN que figura en els folis 186 i 187, de manera molt breu, però tracten tots els punts exigits en la normativa. També les previsions en matèria econòmica són extremadament esquemàtiques, encara que semblin suficients per a una norma bàsicament organitzativa.

S'han complert les qüestions plantejades en els tràmits de participació i audiència, ja que aquest és un aspecte essencial que respon al principi de transparència (també enunciat com a principi de bona regulació) de l'article 49 de la Llei balear 1/2019, i, abans, en l'article 129 de la LPACAP.

Arribats en aquest punt, només hem de fer tres objeccions quant a la correcció del procediment, les dues primeres de caràcter essencial i la tercera de caràcter no essencial.

La primera fa referència al tràmit d'al·legacions. En les al·legacions de la Conselleria d'Educació i Universitats (foli 35) s'indica que el contingut de la disposició transitòria és més propi d'una disposició addicional. Encara que la qüestió plantejada és dubtós que hagi de ser acceptada (el contingut fa referència als terminis de constitució del nou Consell —3 mesos— i de nomenament dels representants de les diverses entitats en el Consell —15 dies—, i a l'òrgan que ha d'efectuar la convocatòria de la sessió constitutiva, preceptes que recullen un mandat en els dos primers casos i una habilitació específica en el tercer, la qual cosa és més propi d'una disposició final que no d'una d'addicional —normalment dedicades a qüestions alienes a la pròpia regulació— o d'una de transitòria —no són qüestions de dret intertemporal, derivades de la vigència de dues regulacions consecutives sobre la mateixa matèria—), l'al·legació s'accepta (pàgina 56). Però el canvi ja acceptat no figura incorporat ni en la versió 2 de l'Ordre, ni en les posteriors. Per tant, abans d'aprovar-la s'ha de fer el canvi esmentat o justificar mitjançant un complement de l'informe de la secretaria general els motius pels quals no s'accepta l'al·legació.

La segona fa referència a la publicació derivada de la transparència (article 7, lletres *c* i *d*, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre). La versió del Projecte d'ordre publicada en el web és de gener de 2019, per tant no és la darrera que ha estat enviada per al dictamen del Consell Consultiu, que és de maig de 2019. Abans d'aprovar el Projecte d'ordre s'haurà de corregir aquesta errada, i publicar la darrera versió del Projecte per acomplir la previsió de les lletres *c* i *d* de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.

La tercera, *sense caràcter essencial*, és una qüestió que deriva del pronunciament del Tribunal Suprem de 15 de març de 2019 i que vam expressar en el Dictamen 54/2019, cita reiterada en el Dictamen 91/2019, també d'un projecte relatiu a matèria educativa:

Finalment, pel que fa als aspectes procedimentals de l'elaboració del decret *in fieri*, volem fer la reflexió següent: en el *Butlletí Oficial de l'Estat* núm. 82, del passat dia 5 d'abril de 2019, s'ha publicat la Sentència del Tribunal Suprem de 15 de març de 2019, per la qual es declara nul el Reial decret 848/2017, de 22 de setembre, perquè no es va incorporar a la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu un informe d'impacte en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat. El Tribunal Suprem posa de manifest, en els fonaments jurídics, que la norma reglamentària al·ludia expressament a persones amb discapacitats i que, formalment i materialment, l'informe d'impacte de la norma en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, era preceptiu per rellevant.

Cal concloure, per tant, que el que considera el Tribunal Suprem és que si el projecte de norma conté una regulació específica rellevant que afecta la discapacitat, s'ha d'incloure un pronunciament específic a la MAIN i això per dos motius:

— Primer, perquè l'article 2.2 del Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la MAIN, exigeix un pronunciament sobre l'impacte social i medioambiental i l'impacte en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat.

— Segon, perquè la disposició addicional cinquena de la Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa a la Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat, exigeix que les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu, que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglament, han d'incloure l'impacte de la norma en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitats, «quan aquest impacte sigui rellevant».

Dit això, i analitzada la Llei autonòmica 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, el Consell Consultiu no ha trobat cap article similar al de la disposició addicional cinquena de la Llei estatal esmentada. Ara bé, l'exposició de motius de la dita Llei autonòmica posa de manifest que aquesta norma respon als principis de la Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat, a la qual respon la Llei estatal 26/2011 esmentada. Cal afegir, a més a més, que aquesta Llei estatal disposa, en la disposició addicional primera, que l'adaptació normativa a la Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat es desenvoluparà sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes.

El Consell Consultiu estima que no és preceptiu el dit informe en el procediment d'elaboració normativa per a la comunitat autònoma de les Illes Balears, ja que la llei autonòmica no ho exigeix expressament i la llei estatal no es declara bàsica en aquest aspecte. En conseqüència, no resultaria exigible. Ara bé, cal tenir present que l'informe de la rellevància en la discapacitat sí que pot trobar el seu fonament en el

respecte als principis de la Convenció esmentada. En conseqüència, seria adequat que es plantejés una proposta legislativa per incorporar, de manera transversal, la necessitat d'emetre un informe en els procediments d'elaboració de normes autonòmiques, tant legislatives com reglamentàries, quan aquestes tinguin un impacte rellevant en matèria de discapacitat.

Per aquest motiu, recomanaríem incorporar a l'expedient un informe sobre l'impacte en matèria de discapacitat, atès que el Projecte sotmès a consulta hi té una incidència rellevant, com es pot veure de la lectura de l'articulat.

En el nostre cas, el Projecte d'ordre sembla que no té cap incidència en matèria de discapacitat; no obstant això, milloraria la fonamentació del Projecte incorporar l'informe dins la MAIN o justificar-ne l'absència.

Tercera

L'objecte de l'Ordre és regular la composició, l'estructura i el funcionament del Consell d'Educació i Formació Permanents de Persones Adultes de les Illes Balears.

Podem analitzar el marc normatiu en què s'insereix la norma, partim de la previsió de l'article 19 de la Llei 4/2006, que a la lletra diu:

Article 19

De l'assessorament, la participació i la cooperació

1. Es crea el Consell de l'Educació i la Formació Permanents de Persones Adultes de les Illes Balears com a òrgan assessor, consultiu, de participació i cooperació entre les diferents administracions públiques i els agents econòmics i socials més representatius implicats en l'educació i la formació permanents de les persones adultes.
2. El Consell de l'Educació i la Formació Permanents de Persones Adultes de les Illes Balears serà presidit pel conseller competent en matèria d'educació o persona de reconegut prestigi en l'àmbit de l'educació de persones adultes nomenada a tal efecte. La composició, l'estructura i el funcionament d'aquest consell seran determinats reglamentàriament.
3. La composició del consell haurà de comptar amb la presència de representants de les conselleries implicades en la formació de persones adultes, dels consells insulars i de l'administració municipal, un/a director/a de centre per cada una de les Illes, de representants de les associacions d'educació d'adults, de representants dels sindicats més representatius d'educació, de representants dels sindicats més representatius del món laboral, de representants de les associacions d'empresaris més representatives, de persones de reconegut prestigi en el món de l'educació d'adults, d'un representant del Consell Escolar de les Illes Balears, i d'un representant de la UIB. En tot cas la representativitat de la comunitat educativa no podrà ser inferior al 50 %.
4. Si les circumstàncies així ho aconsellen, es crearan comissions insulars de l'esmentat consell, amb composició i funcions idèntiques a l'àmbit de cada illa.
5. Les funcions del Consell de l'Educació i la Formació Permanents de Persones Adultes de les Illes Balears, sens perjudici de les competències que estableix la Llei de consells escolars de les Illes Balears, seran les següents:
 - a) Assessorar i proposar mesures, iniciatives i actuacions relatives als plans de formació de persones adultes a les administracions corresponents.

- b) Realitzar, fomentar i divulgar estudis sobre la situació de l'educació i la formació permanents de persones adultes a les Illes Balears.
- c) Avaluar periòdicament el programa general de l'educació i la formació de les persones adultes de les Illes Balears i emetre informes i recomanacions sobre els resultats d'aquestes avaluacions.
- d) Ser informat de les disposicions normatives de caràcter general que desenvolupin aquesta llei.
- e) Informar les disposicions de caràcter general a què es refereix l'article 17.
- f) Qualsevol altres que li siguin assignades en les disposicions que desenvolupin aquesta llei.
- g) Aportar iniciatives per a l'elaboració dels plans de formació de les persones adultes.

A la vegada, la *disposició final primera* de la mateixa Llei afegeix:

S'autoritza la conselleria competent en matèria d'educació a dictar les normes adequades per a l'execució, l'aplicació i el desenvolupament d'aquesta llei.

I també cal recordar la previsió de la *disposició addicional tercera*:

La conselleria competent en matèria d'educació establirà reglamentàriament la composició i les funcions de les comissions insulars del Consell de l'Educació i la Formació de les Persones Adultes.

Entre la normativa autonòmica d'interès que completa, en allò substancial, el context normatiu, cal destacar l'article 36.2 de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, que aprova l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, quan diu:

D'acord amb el que disposen l'article 27 i el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució en matèria d'ensenyament, correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears:

[...]

2. Correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.

En l'àmbit estatal podem recordar la *Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig*, que regula, en els articles 66 a 70, l'educació de persones adultes, i l'Ordre EDU/1622/2009, de 10 de juny, per la qual es regula l'ensenyament bàsic per a les persones adultes presencial i a distància, en l'àmbit de gestió del Ministeri d'Educació.

Després de tot el que hem exposat, s'ha de concloure que la Comunitat Autònoma (i, dins aquesta, el Govern de les Illes Balears) té competència per aprovar una norma que reguli el desplegament d'aquesta previsió legal.

Ens queda per examinar la titularitat de la competència reglamentària exercida en el cas present. Respecte d'aquest punt, l'article 38 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, determina:

2. [...] els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en les matèries pròpies dels seus departaments, en els casos següents:

[...]

b) Quan ho autoritzi una llei o un decret del Govern.

L'habilitació o autorització del conseller figura en la disposició final primera de la Llei 4/2006.

Amb posterioritat a aquesta norma, l'article 129.4 de la Llei 39/2015, en el tercer paràgraf, va dir que «les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al Govern [abans de la STC 55/2018, de 24 de maig, hi afegia "o Consell de Govern respectiu"]». L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials ("o de les conselleries" deia abans de la STC 55/2018 esmentada) [...] té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora».

És a dir, la normativa estatal ha previst que la llei que habilita per al desplegament reglamentari ho ha de fer al Govern, amb caràcter general; i permet que les lleis habilitin directament un ministeri, mitjançant ordre, només en casos excepcionals que hauran de quedar justificats en la mateixa llei habilitant. Aquest article també feia menció a les lleis habilitants de les comunitats autònomes, però els incisos referits al govern de les comunitats autònomes i als consellers van ser declarats contraris a l'ordre d'atribució de competències.

La Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, en l'article 46.2.b estableix que «els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en les matèries pròpies dels seus departaments [...] quan ho autoritzi una llei o un decret del Govern, i d'acord amb la legislació bàsica». En conseqüència, el legislador autonòmic (amb una llei posterior a la STC 55/2018) també ha permès que una llei autoritzi un conseller a dictar ordres que desenvolupin una llei.

Tot plegat, hem de concloure que el fonament legal de l'habilitació competencial en el conseller és suficient, si més no en aquest cas, atès que: a) l'habilitació es va efectuar l'any 2006 i resulta, per tant, impossible exigir l'aplicació de la previsió de la normativa bàsica actual (motivar o justificar aquesta habilitació) a una norma dictada tretze anys abans; b) cal recordar que els operadors jurídics (Administració inclosa) han d'aplicar les previsions de les normes amb rang de Llei, que només poden discutir per via d'una qüestió prèvia d'inconstitucionalitat davant els òrgans jurisdiccionals quan s'hagi encetat un procediment judicial que comporti l'aplicació de la norma; i c) la matèria objecte de regulació a la norma, encara que requereixi dictamen preceptiu, té una forta vessant organitzativa.

Per tant, tampoc no ofereix dubtes el rang jeràrquic de la norma i la correcció del fet que el procediment s'hagi iniciat i tramitat a iniciativa de la Conselleria d'Educació i Universitat en aplicació de la normativa d'organització i estructuració del Govern de les Illes Balears, en el seu moment, el Decret 24/2015, de 7 d'agost, de la presidenta de les Illes Balears, i, actualment, el Decret 21/2019, de 2 d'agost, de la presidenta 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 (l'article 2.6 recull la matèria d'«ensenyaments superiors no universitaris» a càrrec de l'actual Direcció General de Formació Professional i Ensenyament de Règim Especial, enquadrada dins la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca). En conseqüència, és

el conseller d'Educació, Universitat i Recerca l'òrgan competent per aprovar o dictar l'ordre en projecte.

Quarta

El Projecte d'ordre sobre el qual dictaminam conté un preàmbul, vuit articles, una disposició transitòria i dues disposicions finals. Cal fer les observacions següents respecte del contingut:

— Les denominacions oficials hauran de ser actualitzades de conformitat amb el Decret 21/2019, de 2 de juliol, de la presidenta, atesa la nova estructura orgànica: Direcció General de Formació Professional i Ensenyament de Règim Especial i Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca. La mateixa observació s'haurà d'aplicar en el llistat dels vocals de l'article 3.1.c del Projecte d'ordre i al llarg de tot el Projecte amb els altres òrgans que hi figuren. Aquesta observació és *essencial*.

— En el preàmbul és necessari esmentar la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, per exemple, quant als principis de bona regulació establerts en l'article 49.

— En la fórmula promulgatòria s'haurà de concretar si el Projecte s'aprova «d'acord amb el Consell Consultiu», després de considerar les observacions essencials d'aquest dictamen. D'altra banda, la fórmula «promulgatòria» ha d'estar en un paràgraf propi i s'ha de suprimir la referència a altres informes, tal com deim, per exemple, en el Dictamen 50/2014, precisament en un projecte de la mateixa Conselleria:

— S'ha de millorar la fórmula promulgatòria, en la qual es fa referència a l'informe previ del Consell Escolar. En aquest punt hem de recordar la doctrina del Consell d'Estat —continguda, entre d'altres, en el Dictamen 2638/2002, de 14 de novembre, o en el Dictamen de la Comissió Permanent de 24 de juliol de 2008—, i també mantinguda per aquest òrgan assessor en el Dictamen 67/2013, segons la qual en la fórmula promulgatòria no s'ha d'esmentar més informe o tràmit que el dictamen de l'òrgan consultiu. Les mencions a altres organismes i entitats que han emès informe abans sobre el Projecte, preceptius o no, s'han d'incloure en el text introductori de la part expositiva.

— L'apartat 3 de l'article 3 preveu la delegació de l'assistència a les reunions del president, vicepresident, secretari o vocals, que comportarà exercici de funcions.

L'article 17 de la Llei de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears es remet en aquesta matèria a la normativa bàsica estatal i esmenta, per raons cronològiques, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (capítol II del títol II).

Actualment, la regulació dels òrgans col·legiats es troba a la Llei 40/2015, de dia 1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic a la secció tercera del capítol II del títol preliminar. Ara bé, la disposició final catorzena, apartat 2, lletra a, disposa que la subsecció 2a, referida als òrgans col·legiats de l'AGE de la secció 3a del capítol II d'aquest títol preliminar, no té caràcter bàsic i s'aplica exclusivament a l'Administració estatal i al seu sector públic. Cal afegir que la disposició final tretzena de la Llei

40/2015 disposa que les referències fetes a la Llei 30/1992 s'entendran fetes a les lleis 39/2015 i 40/2015, segons correspongui.

Tanmateix, l'article 19 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, just preveu el següent:

En casos d'absència o de malaltia i, en general, quan concorri alguna causa justificada, els membres titulars de l'òrgan col·legiat han de ser substituïts pels seus suplents, si n'hi ha.

Quan es tracti dels òrgans col·legiats a què es refereix l'article 15, les organitzacions representatives d'interessos socials poden substituir els seus membres titulars per d'altres, i ho han d'acreditar davant la secretaria de l'òrgan col·legiat, amb respecte a les reserves i limitacions que estableixin les seves normes d'organització.

Entenem, per tant, que per supletorietat, les organitzacions representatives d'interessos socials sí que poden substituir els seus membres acreditant la substitució davant el secretari.

Com a observació *essencial*, en el cas del president, vicepresident, secretari i vocals la previsió d'aquest apartat s'haurà d'adaptar al règim de l'article 19.3 *in fine* de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre.

— L'apartat 3 de l'article 6 reproduïx parcialment l'article 17.1 de la Llei 40/2015. No sembla que sigui procedent aquesta repetició, que podria induir a error per les petites modificacions que incorpora, per exemple, quan no fa menció a la comunicació telefònica. Basti recordar aquí la jurisprudència i la nostra doctrina sobre la prevenció contra les *leges repetitae* en un sentit ampli. Suprimir aquest article no afecta la bona comprensió de l'ordre projectada. Aquesta observació és *essencial*.

— L'article 8 fa referència a les compensacions econòmiques als membres per raó d'assistència, desplaçament i estada, en els termes prevists en el Decret 16/2016, de 8 d'abril, pel qual s'aprova el Text consolidat del Decret pel qual es regulen les indemnitzacions per raons del servei del personal de la CAIB. Seguint el criteri fixat pel Tribunal de Comptes estatal en l'Informe núm. 951 (relatiu a la fiscalització de les despeses del Consell Econòmic i Social estatal), cal recordar que els representants d'organitzacions sindicals o patronals no són personal al servei de la CAIB, per tant no se'ls ha d'aplicar el dit Decret.

— Reiteram l'observació ja efectuada en la consideració jurídica segona sobre el contingut de la disposició transitòria, que sembla més pròpia d'una disposició final que no d'una disposició transitòria o addicional.

— La disposició final primera s'ha d'adaptar a la denominació orgànica actual. Aquesta observació és *essencial*.

— La identificació funcional en la signatura del conseller s'ha d'actualitzar d'acord amb la denominació orgànica vigent.

III. CONCLUSIONS

1a. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el dictamen, d'acord amb l'article 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, amb caràcter preceptiu, d'acord amb la consideració jurídica primera.

2a. El conseller d'Educació, Universitat i Recerca és competent per dictar la norma projectada.

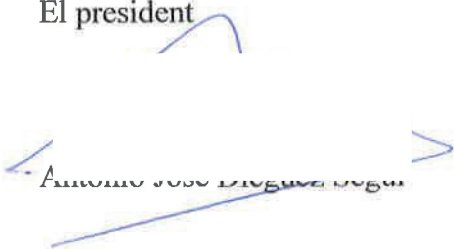
3a. El procediment s'ha seguit conformement a dret, si bé s'haurà de completar amb les observacions essencials previstes en la consideració jurídica segona.

4a. Les observacions qualificades d'essencials en la consideració jurídica quarta s'han de tenir en compte a fi d'utilitzar la fórmula solemne de promulgació de la norma. La resta, si s'atenen, poden millorar l'ordre projectada.

Palma, 4 de setembre de 2019

El president

La consellera secretària


Antoni Josep Puigmal


Maria Dolors Cerdà

