



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 37/2021,

relatiu al Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears

En la sessió del dia 20 de maig de 2021, el Consell Consultiu, format pel Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, la Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Sr. Joan Oliver Araujo, Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Sr. Felio José Bauzá Martorell, Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Sr. José Argüelles Pintos, Sra. Antonia María Perelló Jorquera i Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, amb l'assistència de la lletrada en cap —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El 9 d'abril de 2021 la presidenta de les Illes Balears demana formalment, a instància de la consellera de Presidència, Funció Pública i Igualtat, que s'emeti dictamen en relació amb el Projecte de decret pel qual es modifica el *Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears*. La seva sol·licitud es registra d'entrada en aquesta seu el 15 d'abril següent.

2. La sol·licitud s'acompanya amb l'expedient —en format digital— i amb un índex numerat sobre la documentació que l'integra, degudament autenticat per la directora general de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat. Així mateix, s'hi adjunten dues còpies en paper —versió catalana i castellana— de l'esborrany final del projecte normatiu degudament autoritzat pel mateix òrgan. De l'expedient tramès resulten aconpleerts els tràmits següents:

a) El 9 de juny de 2020 la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat resol iniciar el procediment d'elaboració del Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 9/2017, de 24 de febrer, i designa la Direcció General de Drets i Diversitat com a òrgan responsable del procediment amb la col·laboració de la Secretaria General. En aquesta resolució la consellera explica:

La Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals per erradicar l'LGTBI fòbia, en l'article 7, crea el Consell d'LGTBI de les Illes Balears com un espai de participació ciutadana superior en matèria de drets i deures de les persones LGTBI i com a òrgan consultiu de les administracions balears que incideixen en aquest àmbit. En aquest Consell hi tenen representació les associacions que treballin principalment en favor dels drets de les persones LGTBI i persones professionals que hagin destacat per llur tasca i expertesa en aquest àmbit.

El Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears estableix, en l'article 6, la composició del Ple. En l'apartat 3.a) d'aquest article, es concreten les vocalies en

representació de les entitats i la societat civil, i limita a tres, el nombre d'associacions que hi poden formar part.

Des de l'aprovació del Decret esmentat s'ha comprovat com ha anat creixent el teixit associatiu relacionat amb la diversitat sexual i de gènere en el territori de les Illes Balears.

En la sessió plenària del Consell d'LGTBI de les Illes Balears de dia 11 de desembre de 2019, un dels punts a tractar en l'ordre del dia va ser sotmetre a l'opinió del Ple la modificació del Decret 9/2017 en relació amb la participació de les associacions. El Ple va acordar permetre la incorporació de noves associacions al Ple del Consell d'LGTBI sempre que compleixin els requisits que estableix l'article 6 del Decret.

D'acord amb l'article 55.2.d) de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, atesa l'escassa incidència econòmica, jurídica i social de la modificació que es proposa, no s'ha substanciat la consulta prèvia a l'elaboració d'aquest projecte normatiu.

b) La resolució s'acompanya amb el certificat de la secretària del Consell d'LGTBI de les Illes Balears, emès el 8 de juny de 2020 amb el vistiplau del director general de Drets i Diversitat, relatiu a la sessió plenària de dia 11 de desembre de 2019, en què aquest organisme acordà, per unanimitat, modificar la lletra *a* de l'apartat 3 de l'article 6 del Decret 9/2017 —participació de les associacions—, en els termes següents:

Dos representants de cada una de les associacions més representatives en el territori de les Illes Balears, legalment constituïdes i en actiu, que tinguin per objectiu en els seus estatuts la defensa dels drets de les persones LGTBI, l'àmbit de les quals sigui insular o autonòmic.

Segons s'indica, el certificat s'emet per justificar la necessitat d'iniciar el procediment de modificació del Decret 9/2017 i per donar compliment a aquest acord.

c) A continuació s'incorpora a l'expedient un primer esborrany del Projecte de decret, de 30 de juliol de 2020 —en versió catalana i castellana—, que se sotmet al tràmit d'audiència (segons s'indica en l'índex), i que recull la modificació aprovada.

d) El 4 d'agost de 2020, el director general de Drets i Diversitat de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat subscriu una memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) inicial en què inclou els apartats següents:

— *Oportunitat de la proposta*, en què justifica la necessitat del Projecte en l'augment, posterior a l'aprovació del Decret, del nombre d'entitats que defensen els drets de les persones LGTBI en el Consell i en la necessitat de diversificar la participació d'aquestes en el si d'aquest òrgan, atès que «[...] en comparació amb el nombre total de membres del Ple, la participació de les entitats LGTBI és minoritària (6 vocalies de les 38 que tenen dret a veu i vot) [...]». També justifica aquí, en aquest mateix apartat, el rang normatiu (decret).

— *Adequació de la regulació als objectius i les finalitats de la norma*, en aquest apartat exposa que la modificació adequa el Decret a la realitat actual, en què el nombre d'entitats LGTBI constituïdes jurídicament i en actiu superen les tres existents l'any 2017, i contribuirà a ampliar el percentatge de representació en el Ple d'aquests col·lectius actualment infrarepresentats en relació amb el nombre total de membres.

— *Marc normatiu en què s'insereix i relació de disposició afectades*, en aquest apartat fa menció especial del títol competencial (article 30.17 de l'EAIB), de la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTBI fòbia, i del Decret 9/2017, de 24 de febrer, que el Projecte preveu modificar.

— *Adequació a l'ordre de distribució de competències*, aquí explica que el Govern té atribuïda (*ex* article 58 de l'EAIB) la potestat reglamentària sobre les competències de la Comunitat Autònoma i que està habilitat per dictar les disposicions necessàries per a l'execució de la Llei 8/2016, de 30 de maig.

— *Impacte econòmic i pressupostari*, apartat en què sosté que atesa la naturalesa de la regulació continguda en el Projecte aquesta no afecta sectors, col·lectius o agents econòmics i que la modificació no suposa cap cost a l'Administració.

— *Estudi de càrregues administratives*, en el qual s'afirma que la regulació proposada no estableix procediments administratius i que no suposa, per tant, cap establiment de càrregues.

— *Informe d'impacte de gènere*, s'indica que se sol·licitarà a l'Institut Balear de la Dona.

— *Avaluació d'impacte de la norma en la família, la infància i l'adolescència i sobre orientació sexual i de gènere*, s'explica que atès el contingut del Projecte l'impacte és inherent, si bé afecta de manera *positiva* a aquests àmbits, atès que dona visibilitat a les persones LGTBI, i el Projecte suposarà també, *de manera indirecta*, beneficis per a les famílies, els infants i els adolescents LGTBI i millorarà la convivència.

— *Aportacions al text de la norma*, s'afirma que dels tràmits d'audiència i d'informació pública se'n podran derivar observacions que es valoraran.

— *Procediment d'elaboració de la norma*, apartat en què s'analitza el procediment que s'ha de seguir d'acord amb la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, i es justifica la *manca de consulta prèvia* en l'escassa incidència econòmica, jurídica i social de la modificació proposada. Altrament, s'indica en aquest mateix apartat la intenció de complir les obligacions previstes en l'article 7 de la Llei 19/2013, de 3 de desembre, mitjançant la publicació dels informes i les memòries de l'expedient en el portal de transparència.

— *Avaluació del compliment dels principis de bona regulació*, es justifica l'adequació de la iniciativa normativa a cada un dels principis de l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), la qual cosa s'explica també en el preàmbul del Projecte, segons s'indica.

e) El mateix dia 4 d'agost el director general esmentat subscriu un *informe justificatiu* de la necessitat de sotmetre el Projecte als tràmits d'audiència —de les persones interessades (enumera les entitats a través de les quals es durà a terme, però no en justifica la selecció) i de les organitzacions sindicals i empresarials— i al d'informació pública —atesa la naturalesa de la matèria regulada—, i també proposa facilitar la participació ciutadana.

f) A la vista de la proposta anterior, el 5 d'agost següent la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat resol sotmetre el Projecte de decret al *tràmit d'informació pública i de participació ciutadana* amb la publicació del text en la pàgina web del Govern de les Illes Balears per un termini que fixa fins al dia 11 de setembre de 2020, amb la possibilitat de presentar al·legacions per via telemàtica mitjançant el portal de transparència. La resolució es publica en el BOIB núm. 147, de 25 d'agost de 2020.

g) Amb oficis del director general de 24 d'agost de 2020 se sotmet el Projecte a consulta de les conselleries de l'Administració autonòmica, a les quals s'atorga el mateix termini perquè facin els suggeriments i les observacions oportunes.

h) El mateix dia el director general dona participació en el procediment a les administracions i ens territorials que figuren a continuació, als quals trasllada —per mitjà del registre electrònic— una còpia del Projecte: la UIB; els consells insulars de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera; la Delegació del Govern; l'Ajuntament de Palma, i la FELIB.

i) Consta també en l'expedient que s'atorga audiència per quinze dies hàbils a les entitats representatives d'interessos afectats que figuren a continuació: Ben Amics, Associació LGTBI de les Illes Balears, Chrysallis Balears, Sa Clau de s'Armari, Diversa Mallorca i Diversa Menorca; i també a les agrupacions sindicals i empresarials següents: CCOO, UGT, CAEB i PIMEB.

j) Com a resultat del tràmit de consultes, la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca formula, mitjançant un ofici registrat el 28 d'agost de 2020, dos suggeriments: d'una banda, que es determini el criteri objectiu d'acord amb el qual una associació en defensa dels drets de les persones LGTBI és la més representativa a les Illes Balears, i, de l'altra, que es valori la conveniència de fixar un nombre màxim de representants de les entitats i associacions civils, atès que la supressió del seu límit pot generar una desproporció en relació amb el nombre de vocals en representació de les administracions (actualment són entre 12 i 15).

Altrament, entre el 26 d'agost i l'11 de setembre de 2020 contesten, sense formular suggeriments, les conselleries de Transició Energètica i Sectors Productius; Hisenda i Relacions Exteriors; Medi Ambient i Territori; Administracions Públiques i Modernització; Agricultura, Pesca i Alimentació; Salut i Consum; Mobilitat i Habitatge; i Afers Socials i Esports.

k) El 14 de setembre de 2020 el cap de Servei de Participació i Voluntariat certifica que, del 25 d'agost fins a l'11 de setembre de 2020 es va publicar en la pàgina de participació ciutadana l'enllaç al tràmit d'audiència i informació pública. Durant aquell termini afirma que es van registrar 71 visites i que els correus d'al·legacions es van redirigir automàticament al correu electrònic de l'òrgan instructor de la conselleria promotora.

l) El 22 de setembre següent la cap de Servei de Coordinació i Atenció a la Diversitat Sexual i de Gènere certifica que es va publicar el Projecte en la pàgina web del Govern balear entre el 25 d'agost i l'11 de setembre de 2020 i que no es va rebre cap al·legació telemàtica.

m) El 2 de setembre de 2020 l'Institut Balear de la Dona emet l'informe d'impacte de gènere, en què conclou amb caràcter favorable al Projecte perquè: «[...] En la redacció de la normativa no s'ha detectat cap situació de desigualtat per qüestió de gènere, i es considera que la seva aplicació no produirà efectes diferenciadors sobre les dones ni homes [...]», si bé formula algunes recomanacions de tipus lingüístic (com evitar l'ús del masculí com a genèric).

n) El 2 de març de 2021 la directora general de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat emet un *informe de valoració* sobre els suggeriments de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca relatius al Projecte de decret —que eren els únics que es van presentar—, en els termes següents:

[...] En relació amb la primera al·legació (punt 1 anterior), cal indicar que *no hi ha cap precepte normatiu que estableixi un criteri de representativitat de les associacions que tenen per objecte la defensa dels drets de les persones LGTBI, llevat del que estableixin els estatuts* pel que fa al seu àmbit d'actuació. Això no obstant, s'accepta aquesta al·legació i s'incorporaran en el text uns criteris a l'efecte de determinar la representativitat per accedir al Consell. Aquests criteris són els següents:

[...]

Quant a la segona al·legació (punt 2) i atès que el Consell de LGTBI és un òrgan de participació ciutadana superior, és important que la proporció d'entitats LGTBI pugui augmentar —motiu de la modificació del Decret— ja que des de la constitució del Consell d'LGTBI (maig del 2017) tenim coneixement que s'han constituït jurídicament almenys dues entitats LGTBI, que actualment estan en actiu. Per tant, i tenint en compte aquest suggeriment, seria raonable ampliar fins a un màxim de sis entitats aquesta participació, fet que suposaria limitar-la a un màxim de dotze vocalies per part de les entitats LGTBI més representatives, ja siguin d'àmbit autonòmic o insular. D'aquesta manera s'aconsegueix obrir la representativitat de les entitats sense que aquest fet suposi una desproporció, tenint en compta el quòrum total de vocalies.

Atès el que s'ha exposat, la directora general accepta les observacions de la Conselleria d'Educació i ordena modificar la redacció de la lletra *a* de l'apartat 3 de l'article 6 del Decret 9/2017.

o) A continuació s'incorpora a l'expedient un segon esborrany del Projecte de decret, de 2 de març de 2021, en versió catalana i castellana, que conté un preàmbul, un únic article i una disposició final única. Amb l'article únic inclou la modificació esmentada de la lletra *a* de l'apartat 3 de l'article 6 del Decret 9/2017 en els termes següents:

a) *Fins a un màxim de dotze representants*, dos de cadascuna de les associacions més representatives en el territori de les Illes Balears, legalment constituïdes i en actiu, que tenguin per objectiu en els seus estatuts la defensa dels drets de les persones LGTBI, l'àmbit de les quals sigui insular o autonòmic. *A més, per acreditar la representativitat les associacions han de complir els requisits següents:*

1. *Tenir un mínim de dos anys d'antiguitat des de la constitució com a entitat, que s'ha d'acreditar mitjançant un certificat del Servei d'Entitats Jurídiques del Govern de les Illes Balears.*

2. *Tenir un mínim de vint-i-cinc persones sòcies, que s'ha d'acreditar mitjançant una declaració responsable del secretari o secretària de l'entitat.*

3. *Estar en actiu durant l'any anterior, comptador des de la data de la sol·licitud d'incorporació al Consell d'LGTBI de les Illes Balears, cosa que s'ha d'acreditar mitjançant una memòria de les activitats dutes a terme durant el darrer any, juntament amb una programació anual d'activitats.*

4. *En el cas que el nombre d'associacions que compleixen els requisits anteriors superi el màxim establert, s'entendrà per més representativa l'associació que tingui un nombre més gran de persones sòcies inscrites.*

p) El 4 de març de 2021 la directora general de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat subscriu, amb posterioritat als tràmits d'audiència i d'informació pública, una segona memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) final que inclou els mateixos apartats que figuren en la MAIN inicial, si bé hi afegeix, com a novetats:

— Pel que fa al *procediment*, el valora favorablement perquè considera acomplerts els tràmits de la Llei 1/2019, de 31 de gener, i també valora aquí els suggeriments de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca sobre el Projecte, l'acceptació dels quals han determinat la modificació de la versió inicial.

— Quant a les *obligacions de la transparència*, la directora manifesta que la informació sobre els informes i les memòries de l'expedient *es publicarà* en el portal de transparència de la CAIB per complir el que disposa l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.

— Respecte dels *informes preceptius*, manifesta que s'ha demanat el d'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona, que l'ha emès amb caràcter favorable al Projecte; justifica l'absència de l'informe del Consell Econòmic i Social (CES) amb el fet que el Projecte no regula, *de forma directa i estructural*, matèries econòmiques o socials, d'acord amb l'article 2 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, reguladora d'aquest organisme; i finalment esmenta que es demanarà l'informe dels Serveis Jurídics competents (article 59.2.b de la Llei 1/2019) i del Consell Consultiu de les Illes Balears (article 59.3 de la Llei 1/2019 i article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta).

q) El 25 de març de 2021 la cap de la Secció II del Servei Jurídic de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat emet un informe favorable al contingut del Projecte i al procediment que s'ha seguit. Observa que en el preàmbul del Projecte es justifica l'adequació de la norma als principis de bona regulació i també el motiu de l'absència de l'informe del CES, en el mateix sentit que ho fa la MAIN. Respecte a la *resta d'informes preceptius* de l'article 59 de la Llei 1/2019, la cap de secció afirma que el Projecte no regula cap dels supòsits en què és preceptiu emetre'ls (tret de l'informe d'impacte de gènere amb caràcter favorable de l'Institut Balear de la Dona). Finalment, fa constar en el seu informe que s'ha publicat el Projecte i la documentació de l'expedient en el portal de transparència del Govern balear.

r) El 8 d'abril de 2021 la directora general de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat de la Conselleria promotora fa constar, mitjançant una diligència, que atès el contingut del Projecte de decret «[...] no sembla necessari incorporar a l'expedient l'avaluació d'impacte del projecte en relació amb el previst a l'article 18 de la

Llei 10/2019, de 22 de febrer, de canvi climàtic i transició energètica de les Illes Balears».

s) Finalment, s'incorpora a l'expedient una altra diligència de la directora general esmentada, com a òrgan responsable de la tramitació, també amb data 8 d'abril, a través de la qual *autoritza* la darrera versió del Projecte normatiu —en versió catalana i castellana— sotmès a consulta, que porta data de 4 de març de 2021.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació i caràcter de la consulta

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l en virtut del que disposen els articles 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu, així com l'article 59.3 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

El dictamen s'emet amb caràcter preceptiu d'acord amb l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, atès que l'objecte de la consulta és un projecte reglamentari de *modificació* d'un decret anterior —el Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears— aprovat d'acord amb el nostre Dictamen 12/2017, que fou emès amb caràcter preceptiu. En efecte, tot i considerar que el Projecte regulava un òrgan col·legiat de participació i consulta de l'Administració autonòmica, no obstant això, una vegada analitzat amb deteniment el contingut vam concloure que no es tractava d'un projecte de reglament de caràcter merament organitzatiu —supòsit que exceptua de la nostra intervenció la lletra a de l'article 18.7 esmentat—, sinó que presentava uns clars efectes *ad extra*, de conformitat amb els criteris recollits en la nostra doctrina més recent i reproduïts en el dictamen esmentat, en què vam dir:

El dictamen que se sol·licita té la condició de preceptiu, malgrat integrar de manera substancial la creació i la regulació d'un nou òrgan col·legiat de participació i consulta de l'Administració autonòmica. Això mereix una anàlisi amb més deteniment.

De fet, en la nostra doctrina més recent —dictàmens 57/2000, 136/2000, 34/2011 i 105/2016— hem assumit que hi ha supòsits de reglaments majorment organitzatius (perquè són creació i regulació d'un òrgan col·legiat) en què es produeixen efectes *ad extra* de la norma:

a) Quan afecta en la composició tercers aliens a l'Administració autonòmica, principalment representants de la ciutadania. En aquest cas, abandonant l'estricta formalisme, hem d'entendre que és procedent també la garantia del dictamen d'aquest òrgan consultiu, mentre que la manera de composició i representació de l'òrgan i el seu funcionament poden vehicular aquesta participació legalment exigida. És el cas que s'analitza, en què el legislador balear (article 7 de la Llei 8/2016, de 30 de maig) exigeix la regulació del Consell d'LGTBI.

b) Quan l'òrgan creat per primera vegada, en execució de la llei, *ex novo*, impliqui la col·laboració ciutadana, social o professional amb l'Administració i pugui tenir incidència en les actuacions administratives i en l'exercici dels drets fonamentals (exemple de la regulació del Comitè d'Ètica de la Investigació de les Illes Balears). En aquest cas la simple lectura de les funcions de Consell d'LGTBI mostra que la regulació —execució de la Llei per primera vegada— va més enllà de la simple actuació interna de l'Administració.

c) Per descomptat, cal el dictamen en els projectes en què —a més de la regulació organitzativa— es trobi qualsevol norma proposada que afecti una matèria o sector material amb implicació o sense d'altres administracions. En aquest cas, la presència d'una norma innovadora, com és la disposició addicional segona, relativa a participació del Consell LGTBI en altres òrgans col·legiats exigeix també una anàlisi detallada.

No hi és de més recordar ja des d'ara l'article 7.1 de la Llei balear 8/2016:

«Es crea el Consell d'LGTBI de les Illes Balears, com un espai de participació ciutadana superior en matèria de drets i deures de les persones LGTBI i com a òrgan consultiu de les administracions balears que incideixen en aquest àmbit, sens perjudici de les funcions i les competències d'altres òrgans o ens que la legislació estableixi. En aquest consell hi tenen representació les associacions que treballin principalment en favor dels drets de les persones LGTBI i persones i professionals que hagin destacat per llur tasca i expertesa en aquest àmbit».

En conclusió, el Consell Consultiu entén, compartint el sentit de la consulta de la Presidència de les Illes Balears, que el dictamen té la qualitat de preceptiu.

Una vegada traslladada la doctrina anterior al cas present i atès que l'objecte de la modificació proposada afecta la composició del Consell d'LGTBI de les Illes Balears —es modifica una lletra d'un apartat de l'article 6 del Decret 9/2017, relatiu a la composició del Ple del Consell— hem de concloure, per tant, que el nostre dictamen té la qualitat de preceptiu en atenció als efectes *ad extra* de la modificació projectada.

Segona

Procediment d'elaboració del Projecte sobre el qual es dictamina

El procediment d'elaboració d'aquest Projecte de decret es va iniciar, mitjançant una resolució de la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat, el 9 de juny de 2020, per tant, després de l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (amb les modificacions sofertes en virtut de la STC 55/2018), i de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. En conseqüència, s'hi han d'aplicar els tràmits prevists en la legislació autonòmica, amb respecte als elements normatius de caràcter bàsic. Tal com es recorda en els nostres anteriors dictàmens 117/2019 i 22/2021:

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). [...]

Així, en el procediment ordinari cal destacar: l'inici (article 56), la fase d'audiència i informació pública (article 58), la fase d'informes i dictàmens preceptius (article 59) i, com a document en part nou, la MAIN (article 60) —document que la Llei considera «[...] dinàmic, que s'ha d'anar actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants, resultants de les diferents fases de la tramitació, des de l'acord d'inici fins a la finalització del procediment».

L'article 60.2 del nou text legal detalla els set apartats en què s'ha de subdividir la MAIN que ha d'elaborar l'òrgan «que tramita el procediment». Així mateix, cal destacar que l'article 59.1.e disposa també que se sotmeti el Projecte preceptivament a «altres informes o dictàmens que resultin preceptius de conformitat amb la normativa aplicable».

A) Pel que fa a la tramitació seguida, aquesta s'ajusta, *en línies generals i sens perjudici del que direm més endavant*, a la fixada per la normativa procedimental aplicable.

Així, dels antecedents d'aquest dictamen resulta que s'han complert els tràmits següents: a) la justificació (en la MAIN) de l'absència del tràmit de consulta pública prèvia (atès l'escassa incidència econòmica, jurídica i social de la proposta normativa, d'acord amb l'article 55.2.d de la Llei 1/2019); b) la resolució d'inici (de la consellera competent); c) l'audiència (atorgada a través de la consulta efectuada a les conselleries de l'Administració autonòmica, als ens territorials, a entitats que agrupen interessos del sector afectat i a organitzacions sindicals i empresarials); d) la informació pública (amb la publicació de l'anunci corresponent en el BOIB i del projecte normatiu en el lloc web); e) la participació pública (mitjançant la publicació del Projecte en el portal web del Govern); f) la MAIN, com a document cabdal, que l'òrgan responsable ha elaborat fins a dues vegades (a l'inici i al final del procediment, després dels tràmits d'audiència i d'informació pública) i que incorpora els apartats prevists en l'article 60 corresponents a la justificació del projecte, el marc normatiu en què s'insereix, l'adequació a l'ordre de distribució de competències, l'estudi econòmic i pressupostari, l'estudi de càrregues, la valoració dels impactes del Projecte sobre la família, infància, adolescència, identitat sexual i de gènere, l'adequació als principis de bona regulació de l'article 49 de la Llei 1/2019 (que també es justifiquen en el preàmbul del Projecte), així com la valoració —en la MAIN final— de les observacions de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca; g) l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona; h) la intervenció preceptiva del Consell d'LGTTBI, organisme de participació ciutadana que, en la sessió de l'11 de desembre de 2019, acordà la modificació projectada de l'actual Decret 9/2017 (segons el certificat de la secretària); i) l'informe jurídic dels serveis competents; i, finalment j) la justificació de l'absència de l'impacte del Projecte en el

canvi climàtic (mitjançant la diligència de la directora general de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat de la Conselleria, si bé aquesta valoració s'hauria pogut incloure millor dins l'apartat corresponent de la MAIN).

Respecte a la *fase d'informes i dictàmens preceptius* (article 59 de la Llei 1/2019), s'han emès, com hem dit, l'informe preceptiu d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona i l'informe dels Serveis Jurídics competents de la Conselleria. Altrament, en la MAIN s'explica també, adequadament, l'absència del dictamen del Consell Econòmic i Social sobre la base que el Projecte no regula, *de forma directa i estructural*, matèries socioeconòmiques o laborals, d'acord amb l'article 2 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, reguladora d'aquest organisme. Quant a la *resta* d'informes preceptius, en l'informe jurídic se'n justifica l'absència afirmant, de forma genèrica, que el Projecte *no regula cap dels supòsits restants* en què sigui preceptiu emetre'ls.

D'altra banda, si bé és cert que el compliment del que estableixen l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i l'article 51 Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, no s'ha acreditat mitjançant una certificació específica, sí que s'indica en l'informe jurídic que s'incorpora al final de l'expedient remès que s'ha fet aquesta publicació en el portal de transparència del Govern.

B) No obstant això, una vegada analitzats amb més deteniment els tràmits exigibles en el procediment normatiu aplicable, aquest Consell Consultiu ha de formular les observacions següents:

1. *Respecte a la fase d'audiència i participació* (article 58 de la Llei 1/2019), consta en l'expedient que s'ha donat participació als ens territorials (consells insulars, FELIB i Ajuntament de Palma), i també que s'ha fet la consulta a les conselleries de l'Administració autonòmica. Així mateix, consta que s'ha atorgat audiència a la UIB, a la Delegació del Govern, a diverses entitats representatives del sector afectat i a diferents organitzacions sindicals i empresarials. No obstant això, en l'expedient tramès no hi figura la justificació de l'elecció i la selecció de les entitats que agrupen o representen els interessos de les persones LGTBI a què s'ha atorgat audiència. En la MAIN s'affirma que, amb posterioritat a l'aprovació del Decret actual, ha augmentat el nombre d'aquestes entitats que s'han constituït jurídicament. S'estima, per tant, que en la MAIN s'hauria d'haver recollit algun tipus de justificació de la tria que se n'havia fet. Aquesta observació es formula amb *caràcter essencial*.

2. En relació amb l'*estudi econòmic* (article 60.2.c de la Llei 1/2019) que es recull en la MAIN, *aquest es considera insuficient des del punt de vista pressupostari*.

Pel que fa a l'apartat de l'impacte pressupostari, la directora general es limita a afirmar que «atesa la naturalesa de la regulació continguda en el Projecte aquesta no afecta sectors, col·lectius o agents econòmics i que aquesta modificació no suposa cap cost a l'Administració». No obstant això, en la mateixa MAIN s'explica, per justificar l'oportunitat de la regulació, que el Projecte té per objectiu *facilitar i permetre* la participació en el si del Consell d'LGTBI de les entitats que defensen els drets d'aquestes persones que s'hagin constituït amb posterioritat a l'aprovació del Decret 9/2017, de 24

de febrer. En aquest sentit, en la MAIN inicial s'afegeix: «[...] actualment existeix una entitat LGTBI jurídicament constituïda i en actiu, *d'àmbit insular, amb seu a una de les illes*, que el 2017 no tenia representació en el Ple.[...]». Per tant, la modificació projectada pot implicar despeses derivades de l'assistència al Ple de membres no residents a l'illa de Mallorca —seu d'aquest organisme— que tenen dret a la indemnització de les despeses per assistència d'acord amb l'article 17.3 de l'actual Decret 9/2017, sempre que no sigui possible que hi assisteixin a distància. En canvi, en aquest apartat de la MAIN no consta que la directora general responsable de la tramitació hagi fet un mínim càlcul del possible cost que suposarà per a l'Administració autonòmica abonar les despeses derivades d'aquesta assistència o bé de la inversió que s'hauria de fer en el sistema de videoconferència.

En conseqüència, cal que es completi l'apartat de l'estudi pressupostari relatiu al Projecte abans d'aprovar-lo com a Decret. Aquesta observació té *caràcter essencial*.

3. Finalment, i *sense caràcter essencial*, pel que fa a l'anàlisi dels impactes establerts en la normativa vigent, hem d'assenyalar que no consta tampoc en la MAIN l'avaluació o la justificació de la manca d'incidència de la norma *en matèria de discapacitat*, a què hem fet referència en el Dictamen 117/2019, derivat del pronunciament de la Sentència del Tribunal Suprem de 15 de març de 2019. El Consell Consultiu recomana que, en cas de normes amb una regulació específica que afecti la discapacitat, aquest impacte s'ha de valorar (dictàmens 22/2021 i 23/2021, entre d'altres). No obstant això, atès que el projecte normatiu sotmès a consulta no conté una regulació rellevant que afecti la discapacitat, suggerim que s'inclogui en la MAIN la justificació de la no necessitat de l'informe d'impacte en aquest àmbit material.

Atès el que s'ha exposat, hem de concloure que el procediment seguit s'ajusta, *en línies generals*, a la normativa que hi resulta aplicable, sens perjudici de les deficiències anteriorment advertides i de les observacions que hem formulat amb *caràcter essencial*, que s'han de complir abans que el Consell de Govern aprovi aquest Decret.

Tercera **Marc competencial**

Tal com s'ha assenyalat, el Projecte de decret que s'examina té per objecte modificar el Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears i, més en particular, un dels apartats de l'article 6 que regula la composició del Ple del Consell d'LGTBI.

Des del punt de vista competencial, hem de recordar aquí que, a través del nostre Dictamen 12/2017 vam examinar el Projecte que després el Govern aprovà com a Decret 9/2017 i, en relació amb aquesta qüestió, vam dir:

Els articles 13 i 17 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer) estableixen: [...]

Així mateix, a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, en la normativa competencial s'estableix:

«Article 30. Competències exclusives

»La Comunitat Autònoma té la competència exclusiva en les matèries següents, sens perjudici del que disposa l'article 149.1 de la Constitució:

»1. Organització, règim i funcionament de les seves institucions pròpies en el marc d'aquest Estatut.

»[...]

»17. Polítiques de gènere.

»[...]

»Article 70. Competències pròpies.

»Són competències pròpies dels consells insulars, a més de les que els siguin atribuïdes per la legislació estatal, les matèries següents:

»[...]

»20. Polítiques de gènere. Conciliació de la vida familiar i laboral. Dona.»

Del que s'ha dit resulta, sens dubte, que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears és competent —en el marc de les competències bàsiques estatals— per legislar, reglamentar i gestionar la matèria etiquetada com a «polítiques de gènere».

No obstant això, les potestats normatives o reglamentàries estan mediatitzades per la previsió de l'article 70.20 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (transcrit) que atribueix als consells insulars, com a pròpia, aquesta matèria. Tal com venim exposant en la nostra doctrina, d'aquesta regulació estatutària es desprèn:

a) La Comunitat Autònoma balear té competències exclusives en aquest àmbit i en matèria de «polítiques de gènere».

b) En virtut d'això, el legislador balear promulga la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTI fòbia.

c) Com que es tracta d'una matèria transversal, segons la Llei esmentada, això implica actuacions administratives i dels poders públics en els àmbits implicats (educació, universitat, cultura i oci, esport, mitjans de comunicació social, salut, joventut, acció social i participació ciutadana).

d) Per tant, en cada matèria o sector d'intervenció administrativa correspondrà implementar les polítiques de gènere a cada Administració segons la seva competència, sense alterar-se, lògicament, el règim d'atribució d'aquestes competències.

e) El Govern de les Illes Balears té plena competència per elaborar i aprovar normativa de principis generals sobre la política de gènere aplicables a tot el territori autonòmic (*ex* articles 58.3 i 69 de l'EAIB) i a més té plena competència per dictar normes d'abast suprainsular, com és el cas de la norma que s'examina, perquè es tracta d'un òrgan de participació interinsular i per a tota l'Administració autonòmica.

Atès el que s'ha exposat, no hi ha cap dubte sobre la competència del Govern per aprovar aquest Decret, amb el qual es modifica la composició del Ple del Consell d'LGTBI regulat en el Decret 9/2017, de 24 de febrer, norma de caràcter suprainsular, com hem dit, perquè la regulació afecta un òrgan de participació interinsular com és el Consell d'LGTBI. Pel que fa al seu rang normatiu, tampoc no hi ha cap dubte sobre la seva adequació, atès que amb aquest Projecte reglamentari es modifica un decret anterior.

Altrament, la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat resulta competent, *ratione materiae*, per impulsar el Projecte que s'examina, atès que té atribuïdes actualment, en virtut del Decret 11/2021, de 15 de febrer, 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, les competències en matèria de polítiques d'igualtat i diversitat, que exerceix a través de la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitats.

Quarta **Marc normatiu**

Respecte al marc normatiu en què s'insereix el Projecte, ens hem de remetre aquí també al nostre Dictamen 12/2017, en el qual vam recollir el marc normatiu essencial en què s'inseria el Projecte aprovat com a Decret 9/2017 (que la Conselleria pretén ara modificar) i que donam per reproduït. Recordem que, en l'àmbit autonòmic, l'integren les normes següents:

— L'*Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, i més en particular, els articles 13, 15 i 17, que contenen els mandats o principis rectors de la política d'igualtat i de gènere que han de complir tots els poders públics autonòmics.

— La *Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTBI fòbia* (BOIB núm. 69, de 2 de juny), més en concret, l'article 7, que crea el Consell d'LGTBI de les Illes Balears com un espai de participació ciutadana superior en matèria de drets i deures de les persones LGTBI i com un òrgan consultiu de les administracions balears que incideixen en aquest àmbit. En aquest mateix article —apartat primer— es disposa també que en el si d'aquest Consell hi tenen representació les associacions que treballen principalment en favor dels drets de les persones LGTBI i les persones i els professionals que hagin destacat per llur tasca i expertesa en aquest àmbit. Mitjançant la disposició final primera d'aquesta Llei s'encomana al Govern dictar les disposicions reglamentàries necessàries per desplegar-la.

— La *Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes*.

El marc normatiu exposat s'ha de completar actualment amb la incorporació, dins la taula de vigències, del *Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears*, disposició afectada pel Projecte que s'examina i que pretén, com més endavant analitzarem, modificar l'article 6, relatiu a la composició del Ple del Consell, i més en concret, la lletra *a* de l'apartat 3 del dit article, apartat que regula els vocals que formen part del Ple en representació de les entitats i la societat civil.

Cinquena **Estructura i anàlisi del contingut del Projecte**

Pel que fa a l'estructura, el Projecte consta d'un preàmbul —en què es justifica la necessitat de la norma i s'exposa el marc normatiu i competencial en el qual s'insereix,

així com se'n justifica també l'adequació als principis de bona regulació de l'article 47 de la Llei 1/2019—; article únic —a través del qual es modifica la lletra *a* de l'apartat 3 de l'article 6 del Decret 9/2017— i una disposició final —que preveu l'entrada en vigor del Decret l'endemà de publicar-se en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

Quant al fons, la norma projectada, tal com explica la directora general de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, té per objecte modificar la lletra *a* de l'apartat 3 de l'article 6 del Decret 9/2017, de 24 de febrer, de regulació del Consell de Lesbianes, Gais, Trans, Bisexuals i Intersexuals de les Illes Balears, actualment vigent, atès el temps que ha transcorregut des que s'aprovà, amb la finalitat de facilitar i permetre l'accés de les entitats que defensen els drets de les persones LGTBI en el Consell i de diversificar la participació d'aquestes en el si d'aquest òrgan, atès que «[...] en comparació amb el nombre total de membres del Ple, la participació de les entitats LGTBI és minoritària (6 vocalies de les 38 que tenen dret a veu i vot)».

Segons s'explica, la composició actual, d'acord amb la lletra *a* de l'article 6.3 del Decret 9/2017, limita a tres el nombre d'associacions en defensa dels drets de les persones LGTBI, d'àmbit insular o autonòmic, que tenen representació per mitjà de les vocalies dins el Ple. Per aquest motiu es considera convenient, segons s'explica en el preàmbul del Projecte, modificar la regulació actual amb un doble objectiu: «ampliar la participació i garantir la proporcionalitat entre els membres que componen el Ple».

Altrament, la modificació projectada incorpora també, a suggeriment de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca, una limitació del nombre de vocalies en representació d'aquestes entitats —que *es limita a un màxim de 12 representants* per no alterar la proporcionalitat existent en la composició del Ple—, i també introdueix uns requisits —que qualifica de *criteris objectius*— que les associacions legalment constituïdes i en actiu que tenen per objecte defensar els drets de les persones LGTBI han de complir per acreditar la seva representativitat a les Illes Balears.

Dit això, una vegada analitzat el contingut del Projecte, hem de concloure que aquest s'adequa, en línies generals, a la Constitució, a l'Estatut d'autonomia i a l'ordenament jurídic en què s'insereix i, més en particular, s'adequa a la *Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTBI fòbia*. No obstant això, consideram convenient formular l'observació següent, que *no té caràcter essencial*:

Tal com s'ha dit, el Projecte introdueix, al final de la lletra *a* de l'article 6.3 del Decret 9/2017, una relació de *requisits que les associacions interessades han de complir per acreditar que són les més representatives de les Illes Balears* i la manera en què han de justificar el compliment de cada un d'aquests requisits, que s'introdueixen en quatre apartats numerats:

1r. *Tenir un mínim de dos anys d'antiguitat des de la constitució com a entitat*, que s'ha d'acreditar mitjançant un certificat del Servei d'Entitats Jurídiques del Govern de les Illes Balears.

2n. *Tenir un mínim de vint-i-cinc socis*, que s'ha d'acreditar mitjançant una declaració responsable del secretari o secretària de l'entitat.

3r. *Estar en actiu durant l'any anterior*, comptador des de la data de la sol·licitud d'incorporació al Consell d'LGTBI de les Illes Balears, cosa que s'ha d'acreditar mitjançant una memòria de les activitats dutes a terme durant el darrer any, juntament amb una programació anual d'activitats.

4t. *En el cas que el nombre d'associacions que compleixen els requisits anteriors superi el màxim establert*, s'entendrà per més representativa l'associació que tenguí un nombre més gran de socis *inscrits*.

En primer lloc, respecte d'aquests requisits suggerim que al final de la lletra *a* i abans de fer-ne l'enumeració s'indiqui, per a més claredat de la norma per als destinataris, el moment concret en què les entitats interessades n'han d'acreditar el compliment davant l'Administració (a saber, la data de presentació de la sol·licitud d'incorporació com a membres del Ple del Consell d'LGTBI), atès que només s'indica expressament en relació amb el tercer requisit.

En segon lloc, volem observar aquí també que, en l'apartat 4t, el Projecte preveu una mena de *regla de prevalença* i disposa que, per al cas que les associacions que compleixin els requisits anteriors superin el màxim establert, l'associació més representativa sigui la que tenguí un nombre més alt de socis *inscrits*. En aquest punt suggerim indicar expressament o afegir al final d'aquest apartat que aquesta inscripció es refereix a la que hagi dut a terme la mateixa entitat, perquè no hi hagi confusió i els destinataris de la norma puguin interpretar que en aquests casos s'exigeix la inscripció del nombre de socis de cada entitat en el Registre d'Entitats Jurídiques. En efecte, hem de recordar aquí que la inscripció d'una associació en el Registre d'Entitats Jurídiques és *declarativa* i no constitutiva, de conformitat amb el que disposa la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació i que la inscripció ho és només a l'efecte de publicitat. Per tant, per a més claredat i per raons de tècnica normativa *suggerim* que es revisi la redacció d'aquest darrer requisit de l'apartat 4t i s'afegeixi l'incís final «[...] per cada entitat».

En tercer lloc, i respecte de l'apartat 2n esmentat anteriorment sobre la necessitat d'acreditar amb una «declaració responsable del secretari o secretària de l'entitat», es recomana substituir «declaració responsable» per «certificat» del secretari de l'associació.

III. CONCLUSIONS

1a. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el dictamen i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, amb caràcter preceptiu.

2a. El Consell de Govern, a proposta de la consellera de Presidència, Funció Pública i Igualtat és competent per aprovar la norma en projecte.

3a. El procediment que s'ha seguit per elaborar el Projecte de decret s'ajusta, en línies generals, a dret. Això no obstant, s'han d'atendre, abans que el Consell de Govern aprovi el Decret, les observacions que hem formulat amb *caràcter essencial* en la consideració jurídica segona d'aquest dictamen.

4a. L'observació formulada en la darrera consideració jurídica d'aquest dictamen no té *caràcter essencial* per a l'ús de la fórmula «d'acord amb el Consell Consultiu» de l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta.

Palma, 20 de maig de 2021

El president

La consellera secretària