



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 66/2021,

relatiu al Projecte de decret pel qual es regulen els ensenyaments a distància i semipresencials i s'estableixen l'estructura, l'organització i el funcionament de l'Institut d'Ensenyaments a Distància de les Illes Balears (IEDIB)

En la sessió de dia 8 de setembre 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 del lletrat adjunt —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El director general de Planificació, Ordenació i Centres de la Conselleria d'Educació i Formació Professional va elaborar una memòria, el 20 de febrer de 2019, sobre la consulta pública prèvia respecte a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es regulen els ensenyaments a distància i semipresencials, així com l'estructura, l'organització i el funcionament de l'Institut d'Ensenyaments a Distància de les Illes Balears (IEDIB).
2. El 21 de febrer de 2019 el conseller va ordenar substanciar la consulta prèvia, i consta en l'expedient el certificat de la publicació en la pàgina web Participació Ciutadana.
3. Durant el període de consulta prèvia, es presentaren tres aportacions de les tres persones que s'identifiquen en l'expedient. També consta l'estudi que fa d'aquestes aportacions el director general de Planificació, Ordenació i Centres el 13 de maig de 2019.
4. El conseller va ordenar l'inici del procediment d'elaboració del Projecte de decret i nomenà instructor de l'expedient el director general esmentat.
5. El director general elaborà la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu (MAIN), i es pronuncià sobre l'oportunitat de la proposta normativa, amb justificació de la necessitat de la regulació, del rang normatiu i de l'adequació de la regulació als objectius i finalitats de la norma; l'adequació de les mesures proposades als fins perseguits; el marc normatiu en què s'insereix la proposta; la relació de disposicions vigents que afecta o deroga; l'adequació a l'ordre de distribució de competències i la relació amb l'ordenament estatal i europeu; l'impacte econòmic i l'impacte pressupostari, i l'informe de càrregues administratives.
6. S'incorpora a l'expedient el primer esborrany del Projecte, del qual es dona trasllat a les entitats següents: Associació de Directors i Directores d'Educació Secundària i de Centres de Règim Especial de les Pitiüses (ADESPI); Associació de Directors de

Secundària de Menorca (ADESME); Associació de Directors de Secundària (ADESMA); FOQUA/FEAPS; Federació d'Escoles Infantils, Petita i Mitjana Empresa de les Illes Balears (FEIPIMEB); ECIB; Docents Associats de Formentera; Associació Professional de Docents d'Eivissa (APDE); Associació Professional de Docents de Mallorca; Moviment Menorca EDU21; Sindicat ANPE - Sindicat Independent de les Illes Balears; Comissions Obreres de les Illes Balears; STEI; UGT; ADAIB «L'associació de Càrrecs Directius dels CEPAS públics dependents de la Conselleria d'Educació de les Illes Balears»; Unió Obrera Balear; Sindicat Alternativa; Federació de Sindicats Independents d'Ensenyament de les Illes Balears; Unió d'Associacions, Centres i Federacions d'Assistència a Persones amb Discapacitat de les Illes Balears (UNAC); Sectorial d'Ensenyament d'UCTAIB; ACENEB-CECE; CONFAECIB; FAIB; FAPA Mallorca - COAPA; Unió Sindical Obrera de les Illes Balears. Consta un certificat del director general instructor i del secretari general sobre l'autenticitat dels correus electrònics tramesos per donar compliment al tràmit i sobre el fet que les persones a les quals s'han enviat són els representants de les entitats, així com la confirmació de la recepció dels correus.

7. També es va remetre el Projecte a la Secretaria General, les direccions generals, la Inspecció Educativa i altres serveis de la Conselleria impulsora de la norma; a les secretaries generals de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB).

8. En execució de la Resolució del director general de 24 de maig de 2019, es va donar compliment al tràmit d'informació pública i es va publicar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* núm. 72, de 30 de maig de 2019.

9. No presentaren cap observació ni la Conselleria de Salut ni la de Serveis Socials i Cooperació.

10. El cap de la Secció X del Servei d'Ordenació Educativa va certificar el compliment del tràmit de participació ciutadana amb un resultat de quatre al·legacions presentades, que s'incorporen a l'expedient. També consta el certificat del cap del Servei de Participació Ciutadana i Voluntariat sobre el compliment del dit tràmit, amb 91 visites.

11. El director general va valorar les aportacions i les al·legacions en un informe de 10 de desembre de 2019, de resultes del qual s'incorpora a l'expedient la segona versió del Projecte de decret.

12. La proposta normativa va ser sotmesa a la reunió extraordinària de la Mesa Sectorial de 19 de desembre de 2019, en la qual es feren aportacions que també foren valorades pel mateix director general el 28 de febrer de 2020. S'incorpora la tercera versió del Projecte.

13. Amb posterioritat s'incorporen també a l'expedient els informes següents:

— Informe de la Universitat de les Illes Balears, a través del Departament de Filologia Catalana i Lingüística General, de 24 de març de 2020.

— Informe d'impacte de gènere, emès per l'Institut Balear de la Dona.

— Informe del Consell Escolar de les Illes Balears, elaborat pel Ple el 21 de juliol de 2020.

— Informe del Consell Econòmic i Social 6/2020, de 21 d'octubre de 2020.

14. Arran d'una de les al·legacions del Consell Escolar de les Illes Balears, relativa a l'article 5 —sobre el Consell Rector—, el director general de Planificació, Ordenació i Centres va acceptar el suggeriment plantejat, i va proposar que es modificàs aquest article i es tornàs a demanar dictamen al Consell Escolar.

15. Abans d'obtenir la nova resposta del Consell Escolar, el secretari general de la Conselleria, el 24 de febrer de 2021, va demanar al director general de Planificació, Ordenació i Centres que s'introduís en el Projecte de decret la modificació d'un altre decret, en concret el Decret 107/2001, de 3 d'agost, pel qual es crea l'Arxiu i Museu de l'Educació de les Illes Balears i se'n regula el funcionament. Segons explica, es va publicar en el BOIB, el 4 de febrer de 2021, la Resolució del conseller d'Educació, Universitat i Recerca de 21 de gener de 2021 per la qual es modifica la Resolució del conseller d'Educació i Cultura de 12 de març de 2010 per la qual s'estableixen la denominació i les sigles que han de constar al Registre de centres docents de les Illes Balears. L'annex 6 inclou l'Arxiu i Museu de l'Educació dins els serveis educatius susceptibles de registre. L'Arxiu és un centre amb naturalesa singular, i es va revisar el Decret 107/2001 i s'hi va advertir una incongruència en l'article 15, tant en l'òrgan que duu a terme el nomenament com en els funcionaris que poden exercir el càrrec:

Consideram que, atès que es tracta d'un centre singular com l'IEDIB, i es tracta d'una modificació puntual, per raons d'eficàcia administrativa es pot dur a terme la modificació del citat article 15 a través d'una disposició final del projecte que regula l'IEDIB [...].

16. El Consell Escolar emet un nou informe, el 5/2020, en el qual es demana que en el nou text es respectin les funcions i les competències del Consell Escolar de l'IEDIB, i es proposa eliminar l'apartat 3 de l'article 5, sobre la formació adequada del personal.

17. L'11 de març de 2021 el director general instructor valora els informes esmentats en l'antecedent 13, i s'incorpora a l'expedient la quarta versió de la proposta normativa, amb l'acceptació de la petició del secretari general d'incloure una modificació del Decret 107/2001.

18. El 29 de març de 2021 la cap del Departament dels Serveis Jurídics va emetre un informe favorable i va justificar la competència per aprovar la norma, el procediment seguit, la transparència administrativa —i posava de manifest que hi mancava el certificat del seu compliment (en aplicació de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern)— i la necessitat de dictamen del Consell Consultiu.

19. El 30 de març de 2021 va emetre un informe el secretari general (si bé aquest informe no és preceptiu, s'aportava d'acord amb la doctrina del Consell Consultiu continguda en el Dictamen 40/2018, emès amb caràcter previ a la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears).

20. El 8 d'abril de 2021 el director general de Planificació, Ordenació i Centres va emetre un informe en el qual es posava de manifest que s'incorporava a l'expedient el certificat

de compliment dels requisits de transparència (d'acord amb l'observació del Departament Jurídic).

21. S'incorporen dues còpies autoritzades de la darrera versió del Projecte i, a proposta del conseller, la presidenta de les Illes Balears sol·licita formalment el dictamen al Consell Consultiu; l'escrit es registra d'entrada a la nostra seu el 19 de maig de 2021.

22. Amb un ofici de 14 de juny d'enguany, el president del Consell Consultiu sol·licita la compleció de la documentació, la qual es duu a terme el 13 de juliol de 2021. Així, s'adjunta la memòria final de l'anàlisi de l'impacte normatiu.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

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.

Segona

1. El procediment d'elaboració del Projecte de decret s'ha d'ajustar a les previsions de caràcter bàsic que figuren en el títol VI (articles 127 a 133) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en què s'estableixen els principis i el procediment que s'han de seguir en l'exercici de la iniciativa legislativa i de la potestat per dictar reglaments i altres disposicions.

S'ha de tenir present que la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig (publicada en el BOE núm. 151, de 22 de juny), amb la qual es resol el recurs presentat per la Generalitat de Catalunya contra alguns preceptes de la Llei 39/2015, considera que el títol VI d'aquesta Llei no es troba plenament cobert per l'article 149.1.13a i 14a de la Constitució, i, consegüentment, ha declarat inconstitucional l'apartat 2 de la disposició final primera de la dita Llei estatal, que reconduïa aquelles previsions als títols competencials esmentats. De fet, la STC 55/2018 declara la inconstitucionalitat o la manca d'encaix amb l'ordre constitucional de competències de diversos preceptes de la Llei 39/2015, perquè considera que, entre altres aspectes, el legislador ordinari no gaudeix de la competència per distribuir els poders normatius entre les diferents institucions autonòmiques ni per assignar o limitar la potestat reglamentària de les comunitats autònomes. D'acord amb el criteri establert pel Tribunal Constitucional, i pel que ara ens afecta, ja no resulta exigible a les comunitats autònomes publicar les iniciatives normatives en el pla anual normatiu ni dur a terme l'avaluació normativa que preveuen, respectivament, els articles 130 i 132 de la Llei 39/2015, atès que aquests preceptes han estat declarats contraris a l'ordre constitucional de competències, i, pel que fa al tràmit de consulta prèvia, regulat en l'article 133, aquest tràmit seguirà sent exigible a les institucions autonòmiques, però no en els mateixos termes fixats en aquest darrer precepte

legal (que únicament s'aplicarà a l'Estat). Mentre que continuen sent aplicables les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133, que permeten prescindir del tràmit de consulta mencionat.

D'altra banda, s'han de complir els tràmits prevists en els articles 42 a 62 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, normativa d'aplicació directa, ja que el procediment d'elaboració s'inicia després de l'entrada en vigor d'aquesta Llei autonòmica. 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 sectorial aplicable».

2. En l'expedient consten:

— La consulta pública prèvia. En efecte, el director general de Planificació, Ordenació i Centres de la Conselleria d'Educació i Formació Professional va elaborar la memòria, de 20 de febrer de 2019, sobre la necessitat de tramitar una consulta pública prèvia respecte a l'elaboració del Projecte de decret pel qual es regulen els ensenyaments a distància i semipresencials, així com l'estructura, l'organització i el funcionament de l'Institut d'Ensenyaments a Distància de les Illes Balears (IEDIB).

— La resolució d'inici del procediment d'elaboració dictada pel conseller competent en educació.

— La memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu, que es pronuncia sobre l'oportunitat de la proposta normativa, amb justificació de la necessitat de la regulació, del rang normatiu i de l'adequació de la regulació als objectius i finalitats de la norma; l'adequació de les mesures proposades als fins perseguits; el marc normatiu en què s'insereix la proposta; la relació de disposicions vigents que afecta o deroga; l'adequació a l'ordre de distribució de competències i la relació amb l'ordenament estatal i europeu; l'impacte econòmic i l'impacte pressupostari, i l'informe de càrregues administratives. També informa que no afecta la unitat de mercat ni la competitivitat, atès que no limita ni impedeix l'accés a l'activitat econòmica relacionada amb els estudis que es duen a terme a l'IEDIB.

Es valora l'impacte econòmic i social del Projecte de forma positiva, ja que ha de permetre accedir a la formació acadèmica a determinats alumnes i afavoreix la promoció dins l'empresa per als treballadors.

Sobre l'impacte pressupostari, es posa de manifest que, atès que l'IEDIB ja es troba en funcionament, la despesa econòmica que genera no s'ha de veure incrementada, excepte pel que fa a la incorporació del personal de neteja, que no es pressuposta. En canvi, en la MAIN, en l'apartat que dona resposta a les observacions del Consell Escolar de les Illes

Balears, s'indica: «[...] hem de tenir present que l'IEDIB en aquests moments es troba en una fase de creixement, la qual es veurà limitada per les disponibilitats de recursos, espais, personal, etc., i necessitarà del suport institucional per tal d'afrontar de manera eficaç la gestió del centre».

Aquesta memòria pressupostària és, per tant, insuficient; s'ha de completar en el sentit d'actualitzar el pressupost de funcionament de l'IEDIB, en el qual s'ha d'incloure també la neteja, així com els recursos necessaris.

Finalment, es conclou que el Projecte no estableix càrregues econòmiques i administratives per als administrats.

La MAIN es descriu en la Llei del Govern com un document dinàmic i viu que es va actualitzant a mesura que el procediment avança. En aquest cas, només s'havia incorporat a l'expedient una primera versió de la MAIN, just al començament del procediment. La MAIN s'ha d'anar adaptant als resultats dels diferents tràmits que conté l'elaboració dels projectes de decret. Això explica el requeriment del president del Consell Consultiu, així com la compleció de l'expedient amb posterioritat, quan es va aportar una MAIN completa.

— El trasllat del Projecte a les entitats referides en els antecedents, i a les secretaries generals de l'Administració autonòmica i a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB). També s'ha donat compliment al tràmit d'informació pública, amb la publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, i al tràmit de participació ciutadana.

— La valoració de les aportacions i les al·legacions presentades efectuada pel director general instructor.

— El sotmetiment de la proposta normativa a la Mesa Sectorial de 19 de desembre de 2019. El Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), reconeix el dret dels empleats públics a la negociació col·lectiva, representació i participació institucional per determinar les seves condicions de treball (article 31.1 de l'EBEP); i en l'article 37 de l'EBEP es recullen les matèries que han de ser objecte de negociació. El Projecte de decret, d'acord amb l'EBEP, s'ha sotmès al tràmit de consulta sindical a través de la Mesa Sectorial de Personal Docent en l'àmbit de l'Administració de la Comunitat Autònoma les Illes Balears, atès que conté mesures en matèria de personal. Consta en l'expedient el certificat expedit a aquest efecte.

— L'informe de la Universitat de les Illes Balears (a través del Departament de Filologia Catalana i Lingüística General).

— L'informe d'impacte de gènere, emès per l'Institut Balear de la Dona.

— L'informe del Consell Escolar de les Illes Balears (el qual n'emet informe fins a dues vegades).

— L'informe del Consell Econòmic i Social 6/2020 (que s'emet a l'empara del que preveu l'article 2.1.a de la Llei 10/2000, de 30 de novembre).

— La valoració del director general instructor relativa a les al·legacions i els informes esmentats anteriorment.

— L'informe favorable del Departament dels Serveis Jurídics, que es pronuncia sobre el procediment seguit i la transparència administrativa. Sobre aquesta darrera, advertia que mancava en l'expedient el certificat del seu compliment (en aplicació de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern). Consta que s'ha incorporat amb posterioritat; per tant, queda reparada també aquesta mancança.

— L'informe del secretari general de la Conselleria impulsora de la norma. Es considera que, malgrat que no és exigit actualment per la Llei 1/2019, és necessària la seva emissió, d'acord amb la doctrina del Consell Consultiu continguda en el Dictamen 40/2018, emès amb caràcter previ a la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

— La justificació del compliment dels principis generals de bona regulació de l'article 129 de la Llei 39/2015 i de l'article 49 de la Llei 1/2019, tant en la MAIN com en el *preàmbul* de la norma.

— La justificació de no haver remès el Projecte a la Mesa de Diàleg Permanent amb Pares i Mares de l'Alumnat de les Illes Balears ni a la Mesa de Diàleg Permanent amb els Directors dels Centres Educatius de les Illes Balears. Es justifica en el fet que els representants ja havien estat escoltats en la fase d'audiència i participació, i que es troben representats en el Consell Escolar de les Illes Balears.

— L'impacte positiu sobre la infància i l'adolescència, en aplicació de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, de l'atenció i els drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears (tot i que el procediment es va iniciar amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei).

— El nul impacte sobre les famílies nombroses, de conformitat amb la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses. Si bé s'afegeix: «[...] a l'hora de desplegar aquest Decret mitjançant l'Ordre, s'hi establiran les mesures adequades per a la protecció de la família d'acord amb la Llei 8/2018, de 31 de juliol, de suport a les famílies, per tal d'atendre a les situacions familiars amb necessitats de més protecció. Així com també d'aquelles que necessiten d'una atenció específica per la dificultat per acomplir la cura i atenció als membres de la que formen part, ateses les circumstàncies de vulnerabilitat social i econòmica en què es poden trobar».

— El nul impacte sobre la llibertat sexual i identitat de gènere, segons les exigències 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.

En línies generals, i llevat del que ara exposarem, s'ha seguit correctament el procediment d'elaboració del Projecte. Ara bé, a més del que hem assenyalat de la memòria pressupostària, cal afegir les observacions següents que tenen caràcter essencial per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu».

A la MAIN no s'ha incorporat l'avaluació de l'impacte climàtic del Projecte, que s'exigeix, amb caràcter preceptiu, en l'article 18 de la Llei balear 10/2019, de 22 de febrer, de canvi climàtic i transició energètica, en els procediments d'elaboració de lleis i de

disposicions de caràcter general —com és el cas— i en l'activitat planificadora que promoguin les administracions públiques de les Illes Balears. Concretament, el precepte esmentat ho regula en els termes següents:

Article 18 Perspectiva climàtica

1. En els procediments d'elaboració de lleis i de disposicions de caràcter general i en l'activitat planificadora que promoguin o aprovin les administracions públiques de les Illes Balears, s'hi ha d'incorporar la perspectiva climàtica de conformitat amb els estàndards o els objectius indicats en aquesta llei i en el Pla de Transició Energètica i Canvi Climàtic.
2. L'òrgan encarregat de tramitar qualsevol iniciativa normativa o planificadora ha d'incorporar-hi, amb caràcter preceptiu, una avaluació d'impacte climàtic, que ha de tenir per objecte analitzar la repercussió del projecte en la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic.

Resulta del tot evident que el Projecte de decret sotmès a consulta, per la matèria que regula, no té cap impacte en la perspectiva climàtica. Tanmateix, cal incorporar una justificació a aquest efecte, ja que així ho ha volgut el legislador, segons hem exposat. Aquesta observació és essencial.

D'altra banda, cal tenir en compte que, una vegada tramitat tot el Projecte o gairebé al final de la tramitació, es pretenen dues noves incorporacions:

a) La primera implica incloure en el preàmbul la menció de la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i que deroga expressament la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa.

També s'ha modificat el Decret d'atribució de competències, atès que suposa un canvi de denominació de la Conselleria tramitadora. Així, es fa referència al 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. La Conselleria passa a denominar-se Conselleria d'Educació i Formació Professional.

No hi ha cap obstacle jurídic per a aquestes dues noves incorporacions, ja que són necessàries i no modifiquen substancialment el contingut del Projecte.

b) La segona suposa una modificació d'un altre decret autonòmic. Tal com s'indica en l'antecedent núm. 15, el secretari general de la Conselleria, el 24 de febrer de 2021, va demanar al director general instructor que introduís en el Projecte de decret la modificació del Decret 107/2001, de 3 d'agost, pel qual es crea l'Arxiu i Museu de l'Educació de les Illes Balears i se'n regula el funcionament. Segons les explicacions dels secretari general, el 4 de febrer de 2021 es va publicar en el BOIB la Resolució del conseller d'Educació, Universitat i Recerca de 21 de gener de 2021 per la qual es modifica la Resolució del conseller d'Educació i Cultura de 12 de març de 2010 per la qual s'estableixen la denominació i les sigles que han de constar al Registre de centres docents de les Illes Balears. L'annex 6 inclou l'Arxiu i Museu de l'Educació de les Illes Balears dins els serveis educatius susceptibles de registre. L'Arxiu és un centre amb naturalesa singular, i es va revisar el Decret 107/2001 i s'hi va advertir una incongruència en l'article 15, tant

en l'òrgan que duu a terme el nomenament com en els funcionaris que poden exercir el càrrec. Per aquest motiu, es considerarà que aquesta modificació es podia incorporar mitjançant una disposició final del Projecte que regula l'IEDIB.

La redacció actual de l'article 15 del Decret 107/2001 és la següent:

El director ha de ser nomenat pel conseller competent en matèria de funció pública, a proposta del conseller d'Educació pel procediment de lliure designació, d'entre els cossos docents no universitaris i els cossos d'Inspecció Educativa, preferentment, doctors o llicenciats en història o pedagogia.

I ara es pretén incorporar la modificació següent:

El director ha de ser nomenat pel conseller d'Educació i Formació Professional d'entre els funcionaris dels cossos docents, preferentment doctors, llicenciats o graduats en Història, Pedagogia o similars.

Doncs bé, resulta del tot evident que aquesta modificació, que té efectes *ad extra*, no ha passat per cap dels tràmits preceptius exigibles en el procediment d'elaboració de disposicions generals, atès que s'ha incorporat al final. Ni tant sols el Consell Escolar de les Illes Balears s'ha pogut pronunciar sobre aquesta nova proposta. En conseqüència, cap dels tràmits dels quals hem fet menció anteriorment es refereixen a la modificació d'aquest article 15. A més a més, el preàmbul de la norma no en fa tampoc cap menció, ni tampoc la MAIN.

El Consell Consultiu considera que el Projecte de decret esdevindria nul si s'aprovàs amb la modificació del Decret 107/2001, per absència total i absoluta de procediment, a més suposaria una vulneració del principi de transparència i dels altres principis de bona regulació. Ara bé, també considera que el Consell de Govern pot aprovar el Projecte si es retira del text la disposició final que modifica l'article 15 del Decret 107/2001. Aquesta observació és essencial.

Finalment, 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 discapacitat, quan l'impacte sigui rellevant». Dit això, i analitzades la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, i la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, el Consell Consultiu no hi ha trobat cap article similar al de la disposició addicional cinquena de la Llei estatal. Ara bé, l'exposició de motius de la Llei 4/2009 posa de manifest que la dita Llei respon als principis de la Convenció internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat. A aquesta respon la Llei 26/2011 abans esmentada. Cal afegir, a més a més, que aquesta Llei estatal preveu, en la disposició addicional primera, que l'adaptació normativa a la Convenció internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat s'ha de desenvolupar sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes.

El Consell Consultiu —amb reiteració del que ha dit en altres ocasions, per exemple en el Dictamen 13/2021, entre els recents— considera 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 (vegeu per exemple el Dictamen 28/2021). En conseqüència, no hi resultaria exigible. Ara bé, cal tenir present que l'informe de la rellevància en la discapacitat sí que pot trobar fonament en el respecte als principis de la Convenció mencionada. Per tant, seria adequat que es plantejàs 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.

El Projecte ara examinat té alguns preceptes que fan referència a la discapacitat. Per exemple, l'article 16, sobre l'admissió dels alumnes, en l'apartat 2 (lletra c) es refereix a les persones que tinguin alguna discapacitat. Convindria, d'acord amb la doctrina del Consell Consultiu, incloure en l'expedient un informe sobre l'impacte del Projecte en la discapacitat.

Tercera

Pel que fa a la competència de la Comunitat Autònoma per aprovar el Decret proposat, cal esmentar l'article 36.2 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Aquest precepte atorga la competència a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per al desplegament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.

El Govern de les Illes Balears té una habilitació genèrica per aprovar el Projecte de decret sobre el qual es dictamina, ja que així ho disposa l'article 58.2 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears i els articles 14.1 i 17.e de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. Aquests articles contenen una habilitació genèrica per aprovar normes reglamentàries. Cal recordar també que aquesta habilitació es reconeix en l'article 128.1 de la Llei 39/2015, quan es diu que «l'exercici de la potestat reglamentària correspon [...] als òrgans de govern de les comunitats autònomes, de conformitat amb el que estableixen els seus estatuts respectius».

Ara bé, dit tot això, cal tenir present que, en aquest cas en concret, no hi ha cap habilitació específica per aprovar la norma. Si bé el Consell Consultiu considera que no cal una habilitació particular i que l'IEDIB es pot crear i regular per una norma de rang reglamentari, ja que, de la lectura dels articles de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, no sembla deduir-se una reserva de llei en aquesta matèria (recordem que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears no té una llei en matèria d'educació).

La creació de centres públics correspon al Govern autonòmic, d'acord amb l'article 17 de la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (article que es troba en vigor). En execució d'aquest article, es va aprovar el Decret 10/2018, de 13 d'abril, pel qual es va crear l'IEDIB com a centre docent d'ensenyaments a distància de les Illes Balears, amb el codi del centre 07015719 i la denominació d'*Institut d'Ensenyaments a Distància de les Illes Balears*.

Aquest Decret es manté i el que es pretén ara, com dèiem, és regular l'organització i el funcionament de l'Institut, així com els diferents ensenyaments.

Quarta

La Llei orgànica 2/2006 estableix en l'article 3.9 que s'ha de desenvolupar una oferta adequada d'educació a distància amb la finalitat de garantir el dret a l'educació dels qui no puguin assistir de manera regular als centres docents. En el mateix sentit hi ha l'article 42.8, que es refereix a les modalitats semipresencial i a distància de la formació professional; l'article 60.3, sobre les escoles oficials d'idiomes; els articles 67.2 i 69.3, sobre els ensenyament de les persones adultes. Cal afegir que l'oferta de la formació a distància ha d'incloure l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació.

El Decret 70/2002, de 10 de maig, va crear l'Institut d'Educació Secundària a Distància a les Illes Balears, però, segons es posa de manifest en la MAIN, no es va arribar a posar en marxa.

També es va aprovar l'Ordre del conseller d'Educació i Cultura de 12 de desembre de 2005 que ordenava i organitzava els ensenyaments de batxillerat en règim a distància en centres educatius públics de la comunitat autònoma de les Illes Balears, derogada posteriorment per l'Ordre de 23 de juny de 2009. Segons la MAIN: «aquestes ordres regulaven els ensenyaments de batxillerat a distància que es realitzaven als centres autoritzats per a aquest règim d'ensenyament [...]. Aquests estudis, encara que se'ls anomenava a distància, al llarg dels anys s'havien anat convertint en una mena d'estudis semipresencials, on la part presencial era gairebé obligatòria per poder continuar els estudis en aquesta modalitat».

Per donar resposta a la problemàtica plantejada es va aprovar, com hem avançat abans, el Decret 10/2018, de 13 d'abril, pel qual es crea l'Institut d'Ensenyaments a Distància a les Illes Balears (IEDIB) al terme municipal de Palma, i que va derogar el Decret 70/2002. El Decret 10/2018 es va aprovar sense haver sol·licitat el dictamen al Consell Consultiu.

L'Ordre del conseller d'Educació i Universitat de 20 d'abril de 2018 va desplegar el Decret 10/2018 per al curs acadèmic 2018-2019. I amb una resolució de 2 d'abril de 2019 el conseller va aprovar les instruccions que regulen l'organització, el funcionament i l'avaluació de l'IEDIB.

Ara es pretén regular la singularitat dels estudis a distància mitjançant un nou decret: «L'interès del Govern de les Illes Balears és que es creï un centre d'ensenyaments a distància de qualitat que integri no sols els ensenyaments secundaris, sinó tots els ensenyaments no universitaris a distància, en un entorn virtual d'aprenentatge, per aconseguir que quedi garantit el dret a l'educació dels qui no poden assistir de forma regular als centres docents de manera presencial».

Segons es posa de manifest en la MAIN, atesa la singularitat dels estudis a distància i del mateix IEDIB, és necessària una organització específica i singular que és la que es pretén fer amb el Projecte ara estudiat. Així s'explica:

- L'IEDIB aglutina tots els ensenyaments no universitaris en un únic centre, per la qual cosa necessita d'una organització singular.
- La formació a distància requereix uns coneixements específics no només en la manera d'enfocar la formació i estructurar els continguts, sinó també en l'ús de determinades tecnologies, per la qual cosa és imprescindible que els professors

coneguin de primera mà les eines informàtiques disponibles (plataformes virtuals, programari lliure, etc.).

— Els professors necessiten complir requisits específics de formació per la qual cosa hauran de superar una formació prèvia per accedir a les comissions de serveis.

— Els professors d'aquest centre ocupen places que no són de plantilla orgànica, ni es preveu que es creïn d'aquesta naturalesa. L'ocupació es fa per comissió de serveis de 2 anys de duració (1+1), on es supedita el segon any a l'avaluació positiva per part de l'òrgan corresponent, de manera que l'exigència de qualitat i responsabilitat, envers els alumnes, estigui garantida per a cada curs escolar.

— La pròpia dinàmica del centre, que ha d'estar en continua adaptació i actualització.

— Alguns dels professors compaginen les classes a l'IEDIB amb les classes als respectius centres ordinari durant part de la jornada.

Cinquena

El Projecte de decret està estructurat en un preàmbul, quatre capítols, quatre disposicions addicionals, una disposició derogatòria i tres disposicions finals. Els quatre capítols són:

Capítol I. Disposicions generals (article 1).

Capítol II. Ensenyaments a distància i l'IEDIB (articles 2 a 17).

Capítol III. Estructura i organització de l'IEDIB (articles 18 a 22).

Capítol IV. Ensenyaments semipresencials (articles 23 a 30).

El preàmbul del Projecte compleix la seva finalitat en línies generals; ara bé, únicament es refereix als articles 3.9 i 69 de la Llei orgànica 2/2006, però no als següents, que consideram que caldria incorporar:

— L'article 42.8 de la mateixa Llei, que preveu que la formació professional podrà oferir-se en les modalitats semipresencial i a distància.

— L'article 60.3, que indica que les administracions educatives podran integrar en les escoles oficials d'idiomes els ensenyaments d'idiomes a distància.

— Article 67, que fa referència a l'ensenyament a distància respecte de les persones adultes.

Aquesta observació és essencial.

Sisena

Pel que fa al contingut del Projecte, el Consell Consultiu formula les consideracions següents:

a) L'article 4.1.h atribueix a l'IEDIB l'acompliment d'altres funcions en l'àmbit de l'educació a distància que li siguin assignades per la Direcció General de Planificació, Ordenació i Centres.

Tal com ja va dir el Consell Escolar de les Illes Balears, l'objecte, l'àmbit i les funcions d'un centre s'han d'establir mitjançant decret, no mitjançant una decisió administrativa

d'una direcció general: «Recordem que els centres es creen per decret per donar resposta a una necessitat i en la forma que el propi decret determina. No pot ser alterat amb un simple acte administratiu». Aquesta observació es formula amb caràcter essencial.

b) L'article 13.6 preveu que tots els professors han de dur a terme una formació específica i diferenciada «d'acord amb el seu perfil». Com ja va manifestar el Consell Escolar de les Illes Balears, seria més adequat canviar aquest fragment final per «d'acord amb el perfil que estableixi la convocatòria».

c) L'article 19 regula la composició del Consell Escolar de l'IEDIB i, entre altres membres, disposa que l'integren un representant de la Direcció General de Planificació, Ordenació i Centres (lletra *d*) i un representant de la Direcció General de Formació Professional i Ensenyaments Artístics Superiors (lletra *e*). Sobre aquests membres, el Consell Escolar de les Illes Balears demanava que se suprimissin, ja que «és insòlit i està totalment fora de lloc que hi participin representants de dues direccions generals perquè, no ho oblidem, tenen un àmbit de gestió diferent, que en definitiva seran la contrapart en les negociacions habituals i que tanmateix exerceixen un poder que és difícil de compensar». En resposta a aquesta observació, l'òrgan instructor va informar que eliminaria de la composició del Consell Escolar de l'IEDIB els membres esmentats i que introduiria un nou òrgan, el Consell Rector, en l'article 5, com un òrgan de tutela i seguiment on sí que serien presents aquests òrgans.

Doncs bé, en la còpia autoritzada del Projecte que s'ha remès al Consell Consultiu no s'han suprimit les lletres *d* i *e* mencionades. Cal que es tenguí en compte això abans d'aprovar el Projecte de decret. Aquesta observació és essencial.

Sense caràcter essencial, cal recordar que l'article 3, en l'apartat 3, estableix que «l'IEDIB és l'únic centre públic de les Illes Balears que pot impartir, en règim a distància, qualsevol dels ensenyaments que té assignats». L'apartat 4 indica que «els ensenyaments oficials d'idiomes en la modalitat no presencial o a distància s'han d'impartir a l'IEDIB, que, a aquest efecte, té la consideració d'escola oficial d'idiomes».

El Consell Escolar va assenyalar: «Preveure l'ensenyament de llengües a l'IEDIB i fins i tot l'exclusivitat en l'ensenyament de llengües a distància és un problema per la naturalesa dels ensenyaments d'idiomes amb l'organització pedagògica de l'avantprojecte de decret [...]. L'ensenyament d'idiomes és molt interactiu i xoca amb el fet que els docents que interactuen amb els alumnes no puguin participar de les sessions d'avaluació i en tot cas xoca amb l'avaluació de la pràctica docent [...]. I pel que fa a la desconexió entre els docents que imparteixen la docència directa, es compromet el treball en equip del professorat per al desenvolupament curricular dels ensenyaments, per aconseguir la millora contínua del procés d'ensenyament i aprenentatge».

Malgrat això, aquesta observació no va ser acceptada, i els apartats 3 i 4 de l'article 3 s'han mantingut en la redacció final del Projecte.

El Consell Consultiu considera que, a més de tenir en compte l'observació del Consell Escolar de les Illes Balears, la redacció del precepte s'ha d'adequar al contingut de l'article 60.3 de la Llei orgànica 2/2006, que estableix que les administracions educatives *podran integrar* en les escoles oficials d'idiomes els ensenyaments d'idiomes a distància.

III. CONCLUSIONS

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

2a. Pel que fa al procediment, s'han de tenir en compte abans d'aprovar el Decret les observacions formulades amb caràcter essencial en la consideració jurídica segona.

3a. El Consell de Govern pot aprovar el Decret a proposta del conseller d'Educació i Formació Professional.

4a. Cal tenir en compte també les observacions qualificades d'essencials de les consideracions jurídiques cinquena i sisena d'aquest dictamen abans d'aprovar el Decret i per poder emprar la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu» (article 4.3 de la Llei 5/2010).

Palma, 8 de setembre de 2021

El president

DIEGUEZ SEGUI
ANTONIO JOSE -
19979542V

Firmado digitalmente por
DIEGUEZ SEGUI ANTONIO
JOSE - 19979542V
Fecha: 2021.09.22 12:30:15
+02'00'

Antonio José Diéguez Seguí

La consellera secretària

BALLESTER
CARDELL MARIA
- DNI 78206099G

Firmado digitalmente
por BALLESTER CARDELL
MARIA - DNI 78206099G
Fecha: 2021.09.22
14:31:27 +02'00'

Maria Ballester Cardell