



G CONSELLERIA
O EDUCACIÓ
I I FORMACIÓ
B PROFESSIONAL
/

Document: informe
Número d'expedient: 166 /2019. Llei
educació
Emissor: TBR/SG
Data:12/05/2021

Informe del secretari general de la Conselleria d'Educació i Formació Professional de valoració de l'informe emès per la conselleria competent en matèria de coordinació de la iniciativa legislativa del Govern d'acord amb l'article 59.2.a) de la Llei del Govern de les Illes Balears, en relació amb l'Avantprojecte de Llei d'educació de les Illes Balears

Antecedents

El cap del Departament de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Normativa de la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat (Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat) ha emès l'informe esmentat a l'encapçalament amb data 10 de maig de 2021, amb les conclusions següents:

1. La iniciativa normativa és congruent amb altres que el Govern de les Illes Balears està elaborant o que s'estan tramitant en el Parlament de les Illes Balears.
2. S'acredita la suficiència formal de la tècnica normativa de l'articulat de la proposta examinada, si bé s'haurien de valorar les consideracions jurídiques fetes en el punt 3 d'aquest informe pel que fa a les disposicions finals (addicionals, transitòries, derogatòries, i finals pròpiament dites) de la iniciativa legislativa en tramitació.
3. Els tràmits que hi ha documentats en l'expedient són els exigits, en aquest moment del procediment, en el capítol II del títol IV de la Llei 1/2019, si bé:
 - a) S'hauria d'incorporar a l'expedient la documentació que manca i que s'esmenta en la consideració jurídica quarta.



b) La memòria d'impacte normatiu s'ha de completar amb la informació requerida a la lletra j) del punt 1 de la consideració jurídica quarta.

4. Consta una disposició general de derogació del dret vigent. Això no obstant, seria aconsellable establir la derogació expressa del Decret legislatiu 112/2001, de 7 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de consells escolars de les Illes Balears, i incorporar a la futura Llei d'educació el contingut del text refós que es consideri que ha de seguir vigent.

5. Es constata el compliment, en tot el que els sigui aplicable, dels principis i les regles que estableix el títol IV de la Llei 1/2019,

6. No hi cap impediment perquè puguin prosseguir-se les actuacions en el procediment de tramitació de la norma que examinem.

L'objecte d'aquest informe és constatar el compliment de les observacions formulades en les conclusions 3 i 4 de l'informe esmentat.

Consideracions

Primera. Pel que fa a les disposicions finals, addicionals, transitòries i derogatòries

La consideració jurídica 3 de l'informe de 10 de maig de 2021 indica:

1. Els mandats d'actuació o complement normatiu, és a dir, adreçats a la producció de disposicions necessàries per al desplegament d'una norma (a tall d'exemple: habilitacions de desplegament reglamentari; mandats de presentació de projectes de llei) s'han d'incloure en les disposicions finals i s'hi han d'especificar els límits d'aquests mandats o autoritzacions (lletra d) , número 27 de la part final VIII de las Directrius sobre forma i estructura dels avantprojectes de llei).

En canvi, els mandats i les autoritzacions no adreçades a la producció de normes jurídiques tenen un encaix adequat en les disposicions addicionals . Aquests mandats, si s'estableixen, han de fixar el termini en que s'ha de complir el mandat (lletra b) , número 24 de la part final VIII de las Directrius sobre forma i estructura dels avantprojectes de llei).

Així mateix, les disposicions addicionals recullen situacions jurídiques diferents de les regulades amb caràcter general en el text articulat i que no tenen substantivitat suficient per integrar el contingut d'un article o d'un capítol de la part dispositiva.

A més, les disposicions addicionals han de quedar relativament obertes per incorporar-hi les regles que no es poden situar a la part dispositiva sense perjudicar-ne la coherència.

Així les coses, en el text sotmès a la nostra consideració, feim les observacions següents:

a) En la redacció de la disposició addicional tercera hi ha un mandat normatiu clar i acotat en el temps, per la qual cosa entenem que aquesta disposició s'hauria d'ubicar entre les disposicions finals. La mateixa reflexió, llevat d'errada u omissió, podem fer en quan a les disposicions addicionals quarta, cinquena, setena, novena, dotzena i dinovena.

b) En canvi, sí estarien ben situades com a addicionals la segona, la sisena, la vuitena, la desena, la onzena, la tretzena, la catorzena, la quinzena, la setzena, la dissetena, la divuitena, la dinovena i la vintena. En tots el casos, però, s'ha de comprovar que es determini en claredat el termini en que s'ha de complir el mandat no normatiu.

2. D'altra banda, consideram que la clàusula de vigències que figura en la disposició transitòria primera no ha de figurar entre aquesta categoria de disposició, sinó en la part derogatòria.

A més, aquesta clàusula és absolutament genèrica i no inclou una enumeració tancada de les normes concretes que conserven la seva vigència ; es a dir, és un enunciat normatiu que es limita a fixar el seu objecte de manera abstracta, sense concretar «la normativa educativa» a la que es refereix. Amb aquesta redacció, no es pot establir de manera directa l'afectació de la disposició en tramitació que examinem respecte de les ja existents en l'ordenament jurídic.

Així les coses, vegem que diu el punt 27 de la part final VIII de las Directrius sobre forma i estructura dels avantprojectes de llei: les disposicions derogatòries han d'incloure una relació de les disposicions que es deroguen i de les que es mantenen en vigor, que son:

a) Clàusules de derogacions, que ha de contenir una relació cronològica i exhaustiva de totes les disposicions derogades (no és així en la iniciativa legislativa que examinem),

b) Clàusules de vigències, que ha de contenir una relació cronològica de totes les disposicions sobre la matèria que han de continuar vigents (tampoc no es produeix aquest supòsit en el text que analitzam),

c) La llista ha d'anar tancada amb una clàusula de salvaguarda que ha de delimitar la matèria objecte de regulació.

En aquest sentit, una clàusula de vigències genèrica («La normativa educativa existent en el moment de la publicació d'aquesta llei ha de mantenir la seva vigència fins que es modifiqui o derogui, sense perjudici del que disposa la disposició derogatòria única») i una clàusula de salvaguarda indeterminada («Queden derogades totes les disposicions legals del mateix rang o inferior



que s'oposin al que s'estableix en aquesta Llei, sense perjudici del que estableix la disposició addicional primera»), suposa la necessitat d'acudir a la interpretació dels operadors jurídics per respondre a aquesta qüestió: quant s'entén derogada una norma no derogada expressament?. Per respondre a aquest interrogant s'hauran de confrontar tots i cada un dels enunciats de la llei en tramitació amb la resta d'enunciats de l'ordenament jurídic per determinar si hi ha alguna contradicció entre enunciats jurídics.

D'altra banda, i per acabar les consideracions sobre aquest punt de l'informe, observem una errada de transcripció, a saber: en la redacció de la disposició derogatòria única «in fine» hi ha una incorrecta remissió a la disposició addicional primera .

Pel que fa a l'apartat 1 d'aquesta consideració, s'observa que les disposicions addicionals tercera, quarta, cinquena, setena, novena, dotzena i dinovena tenen un mandat normatiu clar i acotat en el temps. Tot i que no s'esmenta en l'informe de 10 de maig de 2021, també conté un mandat normatiu la disposició addicional sisena. Per aquest motiu, totes les disposicions esmentades passen a ser disposicions finals.

Respecte de l'apartat 2 d'aquesta consideració, seguint la recomanació formulada, es suprimeix la disposició transitòria primera, i es modifica la disposició derogatòria, que passa a tenir la redacció següent:

Disposició derogatòria única
Normes que es deroguen

Queden derogades totes les disposicions legals del mateix rang o inferior que s'oposin al que s'estableix en aquesta Llei.

Segona. Respecte de la incorporació a l'expedient de la documentació que s'esmenta en la consideració jurídica quarta

La consideració jurídica quarta indica el següent respecte de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu:

És una memòria elaborada el 21 d'octubre de 2019, pràcticament a l'inici del procediment d'elaboració de la norma en projecte. No compleix, en conseqüència, el que preceptua l'article 60.1 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, quan parla que la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, com a document dinàmic, s'ha d'anar actualitzant amb la incorporació resultants de les diferents fases de tramitació, des de l'acord d'inici fins a la finalització del procediment d'elaboració normativa en fase prelegislativa.



A tall d'exemple, no forma part de la memòria com a tal l'anàlisi i la valoració de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública, i dels informes emesos, i el seu reflex en el text de la proposta normativa, tal com exigeix la lletra d) de l'apartat 2 de l'article 60 de la Llei 1/2019. La memòria tampoc no conté un repàs de la tramitació del procediment d'elaboració normativa seguit fins al moment d'emetre aquest informe, tal com determina la lletra e) de l'apartat 2 reiteradament al·ludit.

Si això es així formalment -i s'ha d'esmenar -, la informació per completar la memòria hi és, i, en ocasions, amb escriure, en el mateix expedient documental.

En aquest sentit, es podrien refondre i reordenar i integrar en un únic document la memòria signada el 21 d'octubre de 2019, els acurats informes del secretari general de l'actual Conselleria d'Educació i Formació Professional, de 8 de gener de 2021 i 21 d'abril de 2021, com també la memòria econòmica signada per l'òrgan instructor el 12 d'abril de 2021 i l'informe del director general de pressuposts de 13 d'abril de 2021.

Suggerim, en conseqüència, que s'hauria de fer aquest esforç integrador per aconseguir una memòria evolutiva i dinàmica del procediment normatiu duit fins ara (memòria definitiva).

Consideram també que en aquesta memòria final s'incorpori una reflexió més completa de la participació de determinats òrgans col·legiats en el procediment d'elaboració de l'avantprojecte de què es tracta. En concret, ens referim a la Mesa Sectorial d'Educació de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, la Mesa de Diàleg Permanent amb els Directors dels Centres Educatius de les Illes Balears, la Mesa de Diàleg Permanent amb les Famílies de l'Alumnat de les Illes Balears i el Consell de l'Educació i la Formació Permanent de Persones Adultes de les Illes Balears.

Certament, en la memòria complementària de 21 d'abril de 2021 que signa l'òrgan instructor del procediment de què es tracta, es relaten tot un seguit de reunions mantingudes amb alguns d'aquests òrgans col·legiats, a tall d'exemple: dia 9 de gener de 2020 amb la Mesa d'Ensenyament Concertat i amb la Mesa de diàleg permanent amb els directors dels centres educatius de les Illes Balears; dia 12 de febrer de 2020 amb la Mesa de Diàleg permanent amb les famílies de l'alumnat de les Illes Balears; dia 13 de gener de 2020, amb la Mesa Sectorial d'Educació de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i els dies 4 i 5 de febrer de 2021, una altra vegada, amb la Mesa Sectorial d'Educació de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, amb la Mesa de l'Ensenyament Concertat, amb la Mesa de Diàleg Permanent amb els Directors dels Centres Educatius de les Illes Balears i amb la Mesa de Diàleg Permanent amb les Famílies de l'Alumnat de les Illes Balears.

En definitiva, reiteram que seria bo estendre' s una mica més en com s'ha formalitzat la intervenció d'aquests òrgans col·legiats, per informar o ser informats, en el procediment d'elaboració de l'avantprojecte de què es tracta.

Valoram també necessària -per afegir en el relat de la memòria final que animam a construir- una argumentació aclaridora sobre la manca d'audiència específica en el transcurs del procediment als consells insulars i a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears, si bé no hi cap dubte que aquesta darrera associació i el Consell Insular de Formentera han pres part en el procediment i han presentat al·legacions en el període d'informació pública i així mateix ho haguessin pogut fer la resta d'institucions insulars. També és cert que en la memòria complementària de 21 d'abril de 2021 es dona compte d'una reunió que, per estudiar l'avantprojecte de Llei d'educació de les Illes Balears, la actual Conselleria d'Educació i Formació Professional va mantenir amb els quatre consells insulars i la FELIB el dia 19 de febrer de 2020.

La memòria d'anàlisi d'impacte normatiu de l'Avantprojecte de Llei d'educació s'ha configurat com a un document dinàmic.

Si bé és cert que formalment no es conté en un únic document, tal i com s'esmenta en la consideració transcrita "la informació per completar la memòria hi és, i, en ocasions, amb escreix, en el mateix expedient documental. [...] la memòria signada el 21 d'octubre de 2019, els acurats informes del secretari general de l'actual Conselleria d'Educació i Formació Professional, de 8 de gener de 2021 i 21 d'abril de 2021, com també la memòria econòmica signada per l'òrgan instructor el 12 d'abril de 2021 i l'informe del director general de pressuposts de 13 d'abril de 2021."

Pel que fa a la intervenció dels distints òrgans col·legiats, tal i com es desprèn de l'informe de 10 de maig de 2021 consta clarament a l'expedient les reunions mantingudes.

Respecte de la manca d'audiència específica als consells insulars i la Federació d'Entitats Locals, tal i com s'indica en l'informe de 10 de maig de 2021, es va mantenir una reunió el 19 de febrer de 2020. Ara bé, l'audiència a aquests ens va tenir lloc amb l'audiència efectuada al Consell Escolar de les Illes Balears, on estan representats juntament amb la resta de la comunitat educativa.

Dit l'anterior, per donar compliment a l'informe de 10 de maig de 2021 i amb un esforç integrador per tancar la memòria dinàmica que ha evolucionat durant la tramitació amb la incorporació successiva dels distints informes que en conformen el contingut d'acord amb l'article 60 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, s'incorpora a l'expedient en suport digital una "memòria final d'anàlisi de l'impacte normatiu de l'Avantprojecte de Llei d'Educació de les Illes Balears".

Tercera. Respecte de la necessitat d'incloure la derogació expressa d'altres normes

No es pot acceptar el suggeriment formulat per a la derogació expressa del Decret legislatiu 112/2001, de 7 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la llei de consells escolars.

L'Avantprojecte de llei d'educació de les Illes Balears fa una regulació general dels consells escolars, però s'opta per mantenir una regulació completa dels consells escolars amb un text legal independent, al igual que ho han fet altres comunitats autònomes (a mode d'exemple, la Llei 17/2007, de 10 de desembre, d'Educació d'Andalusia i la Llei 4/1984, de 9 de gener, dels Consells Escolars d'Andalusia).

Conclusió

1. S'accepten les observacions formulades al text de l'Avantprojecte de llei d'educació de les Illes Balears en la consideració jurídica 3 de l'informe emès per la conselleria competent en matèria de coordinació de la iniciativa legislativa del Govern el 10 de maig de 2021.
2. No es considera oportú derogar el Decret legislatiu 112/2001, de 7 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la llei de consells escolars, atès que resulta més convenient que la regulació específica d'aquests òrgans es dugui a terme en un text legal independent, al igual que ho fan altres comunitats autònomes.
3. Aquest informe s'incorpora a la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu de l'Avantprojecte de llei d'educació de les Illes Balears (de la qual passa a formar part), que té el contingut preceptiu que estableix l'article 60 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.
4. S'incorpora a l'expedient en suport digital una "memòria final d'anàlisi de l'impacte normatiu de l'Avantprojecte de llei d'educació de les Illes Balears", que conté, juntament amb aquest informe, els informes d'aquest secretari general de 21 d'octubre de 2019, 8 de gener de 2021, 12 d'abril de 2021 i 21 d'abril de 2021; a més, l'informe del director general de Pressuposts de 13 d'abril de 2021.

Palma, 12 de maig de 2021

El secretari general

Tomeu Barceló Rosselló



