



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA,
I FUNCIÓ PÚBLICA
B IIGUALTAT

Sra. Fina Santiago Rodríguez
Consellera d'Afers Socials i
Esports

Expedient: 4/2021
Emissor: DGRP/BFS
Document: ofici

Assumpte: tramesa de dictamen del Consell Consultiu

Us tramet, adjunt, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 13/2021, relatiu al Projecte de decret de modificació del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de joventut.

Així mateix, us faig la devolució expressa de l'expedient tramès al seu dia a l'alt òrgan consultiu, perquè se'n puguin continuar les actuacions.

Finalment, us prec que, un cop aprovada la disposició a què es refereix el dictamen esmentat, comuniquem immediatament el BOIB en el qual s'ha publicat a la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat perquè al seu torn pugui notificar-ho al Consell Consultiu en el termini de quinze dies que disposa l'apartat 2 de l'article 28 del Decret 38/2020, de 28 de desembre, d'aprovació del seu Reglament d'organització i funcionament.

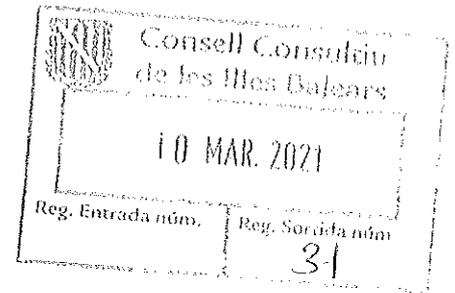
Palma, 12 de març de 2021

La consellera

Mercedes Garrido Rodríguez



Consell Consultiu de les Illes Balears



Sra. Francesca Lluch Armengol i Socias
Presidenta de les Illes Balears

R/n: Exp. 11/2021

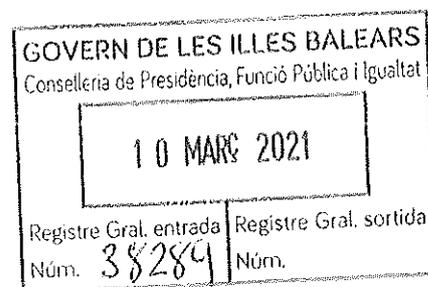
Us tramet adjunt el Dictamen 13/2021, relatiu al Projecte de decret de modificació del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de joventut, i us retorn l'expedient.

En compliment de l'article 23.2 del Decret 24/2003, de 28 de març, us deman que ens remeteu una còpia de la resolució que conlogui el procediment, dins el termini dels quinze dies següents a la data en què sigui emesa.

El president

Antonio José Diéguez Seguí

Palma, - 9 MAR. 2021





Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 13/2021,

relativo al Proyecto de decreto de modificación del Decreto 23/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud

En la sesión de día 3 de marzo de 2021 el Consejo Consultivo, formado por el Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Sra. D.^a Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Sr. D. Joan Oliver Araujo, Sr. D. Octavi Josep Pons Castejón, Sr. D. Felio José Bauzá Martorell, Sra. D.^a Catalina Pons-Estel Tugores, Sra. D.^a María de los Ángeles Berrocal Vela, Sr. D. José Argüelles Pintos, Sra. D.^a Antonia María Perelló Jorquera y Sr. D. Bartolomé Jesús Vidal Pons, con la asistencia de la letrada jefe —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de febrero de 2021 se registra de entrada en nuestra sede una consulta formulada, con carácter urgente, el 8 de febrero anterior por la Presidenta de las Illes Balears, a instancias de la Consejera de Asuntos Sociales y Deportes, relativa al Proyecto de decreto de modificación del Decreto 23/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud. Con su solicitud de dictamen acompaña una copia del expediente tramitado y un oficio de la consejera, suscrito el 2 de febrero, donde justifica el carácter urgente de la consulta.

2. Del expediente aportado con la consulta (presentado en papel), debidamente indexado, sobre el procedimiento seguido en la elaboración de este proyecto normativo, debemos destacar los siguientes trámites:

a) La resolución de la Consejera de Asuntos Sociales y Deportes, de 26 de mayo de 2020, por la que se ordena el inicio del procedimiento para modificar el Decreto 23/2018, de 6 de julio, se declara su tramitación urgente, con la consiguiente reducción de plazos, y se designa a la Dirección General de Infancia, Juventud y Familia como órgano responsable de su tramitación.

En su resolución la consejera justifica la urgencia de la tramitación en «la inminencia de la campaña de verano de 2020 y el hecho que hasta hace una semana no se ha conocido que se podrían llevar a cabo las actividades de tiempo libre con niños y jóvenes», que hace que los cambios normativos propuestos se tengan que tramitar de forma urgente, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears.

Se adoptan también en la referida resolución medidas provisionales al amparo de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 1/2019, argumentándose al efecto que: «Las razones de interés general y las circunstancias excepcionales que motivan estas medidas son la

necesidad imperiosa de tomar medidas que permitan garantizar, en condiciones de seguridad, el derecho al ocio que dispone el artículo 44 de la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la infancia y la adolescencia, en un contexto en que la Oficina Balear de la Infancia y la Adolescencia ha alertado del impacto que han tenido estos meses de confinamiento en la salud integral y el bienestar de los menores de edad, especialmente los más vulnerables».

b) Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) inicial suscrita, el 29 de julio de 2020, por la Directora General de Infancia, Juventud y Familia en la que expone, en diferentes apartados: la necesidad y oportunidad de la regulación y la adecuación de la regulación a los objetivos y finalidades de la norma (realizar cambios en la normativa de juventud y ocio que limiten o flexibilicen, según el caso, las condiciones para llevar a cabo actividades de ocio educativo o la puesta en funcionamiento de una instalación juvenil, y, en concreto, prever que los consejos insulares puedan adoptar medidas excepcionales cuando circunstancias como las actuales lo aconsejen); el marco normativo en el que se inserta el proyecto; la tabla de vigencias y la relación de disposiciones afectadas; la adecuación de la norma proyectada al orden de distribución de competencias (donde cita los artículos 30.12 y 13, 70.9 y 16, 58.3 y 69 del EAIB); la justificación de que el proyecto cumple con los principios de buena regulación del artículo 49.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; análisis del impacto del proyecto sobre la infancia, la familia y la adolescencia y sobre la orientación sexual e identidad de género; la tramitación urgente a seguir de acuerdo con los artículos 56.1 y 61 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears y conforme a la resolución de inicio de la Consejera; los informes y dictámenes preceptivos; el análisis del impacto económico y presupuestario y, finalmente, el estudio de cargas administrativas.

Desde el punto de vista del impacto económico, se realiza una valoración de los costes de las dos medidas que prevé el proyecto y que se estima pueden tener un impacto económico en el sector del ocio infantil y juvenil. Por un lado, la limitación, temporal y en circunstancias excepcionales como las generadas por la COVID-19, de la ratio de personal monitor por participantes a 1/10 —que implica suprimir la posibilidad prevista en condiciones normales de tener hasta 14 participantes adicionales (o 22, en el caso de actividades que se llevan a cabo en casales)—, que puede suponer un incremento de los costes para las empresas en torno a un tercio; y, por otro, la modificación por la que se proyecta exigir un mínimo de tres formadores en las escuelas de educación en el tiempo libre infantil y juvenil, aunque se considera que esta medida no necesariamente ha de comportar un incremento de los costes ya que las escuelas tienen docentes externos y se estima que el efecto de esta medida será que el mismo coste se dividirá entre diferentes docentes.

Por lo que respecta al impacto presupuestario, se indica que el proyecto no supondrá la creación de ningún órgano ni estructura organizativa nueva, si bien se hace referencia al impacto económico que tendrá en el sector el plan para la conciliación familiar aprobado por el Consejo de Gobierno el 5 de junio de 2020.

En el apartado de las cargas administrativas, se concluye que atendiendo a su objeto la norma proyectada no comporta ninguna carga administrativa distinta a las ya existentes en la normativa objeto de modificación.

c) A continuación se incorpora al expediente un borrador inicial del proyecto, en versión catalana y castellana.

d) Se incorpora también, en relación con las medidas provisionales adoptadas en la resolución de inicio del procedimiento de modificación del Decreto 23/2018, el informe, de 27 de julio de 2020, de la Directora General de Infancia, Juventud y Familias sobre la necesidad de su mantenimiento, así como el del Servicio Jurídico, de 3 de agosto de 2020. Y la resolución de la Consejera de Asuntos Sociales y Deportes, de fecha 4 de agosto de 2020, por la que se acuerda su mantenimiento visto que subsisten las circunstancias que determinaron su adopción y no ha concluido el procedimiento para modificar el Decreto 23/2018; resolución que se publica en el BOIB núm. 137, de 6 de agosto de 2020.

e) El 5 de agosto de 2020 el Secretario General de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes remite oficios a las distintas consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y al Consejo de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales i Intersexuales de las Illes Balears para dar audiencia sobre el Proyecto, a quienes otorga el plazo reducido de 5 días hábiles para que formulen observaciones.

f) En la misma fecha el Secretario General de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes remite oficios para dar audiencia sobre el Proyecto, al Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS), al Consejo Insular de Menorca, al Consejo Insular de Ibiza, al Consejo Insular de Formentera, al Ayuntamiento de Palma, a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (FELIB), y a la Universidad de las Illes Balears (UIB).

g) Certificado de 14 de agosto de 2020 del Jefe de Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación y Voluntariado, relativo a la publicación, durante el período del 6 al 13 de agosto de 2020, del enlace al trámite de audiencia e información pública en la página web de Participación Ciudadana, y del registro de 115 visitas.

h) Diligencia de la jefa del Servicio Jurídico de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes, de 14 de agosto de 2020, relativa a las aportaciones recibidas telemáticamente a la dirección de correo habilitada al efecto en el trámite de audiencia e información pública, así como el texto de esas aportaciones. Entre ellas se encuentra la formulada por el Instituto Balear de la Juventud.

i) Constan aportaciones sobre el Proyecto formuladas por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad, el Consejo Insular de Menorca y el Consejo Insular de Ibiza.

j) Responden al trámite de audiencia otorgado sin formular alegaciones: la Consejería de Modelo Económico, Turismo y Trabajo, la Consejería de Medio Ambiente y Territorio, la Consejería de Salud y Consumo, la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Consejería de Transición Energética y Sectores Productivos, la

Consejería de Hacienda y Relaciones Exteriores, la Consejería de Movilidad y Vivienda, y la Consejería de Educación, Universidad e Investigación.

k) El 14 de agosto de 2020 la Directora General de Cooperación solicita la emisión del preceptivo informe de impacto de género sobre el proyecto a la directora del Instituto Balear de la Mujer.

l) El 2 de septiembre de 2020 el Secretario General de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes otorga un trámite de audiencia adicional al Consejo Insular de Menorca a resultas de las alegaciones formuladas en respuesta al trámite de audiencia inicial. No consta que el consejo insular haya formulado nuevas alegaciones en este trámite adicional.

m) Oficio de la Directora del Instituto Balear de la Mujer, de 31 de agosto de 2020, por el que remite el informe de impacto de género sobre el proyecto de decreto, con carácter favorable al mismo por cuanto: *«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 i els homes, ni incidirà en la possible situació de desigualtat en què es trobin»*, si bien formula propuestas de mejora del lenguaje (uso no sexista).

n) El 3 de diciembre de 2020 la Directora General de Infancia, Juventud y Familias suscribe una segunda MAIN del proyecto que incluye, además de todos los apartados contenidos en la MAIN inicial, una justificación más detallada de la tramitación del proyecto por la vía de urgencia, el análisis del proyecto sobre la unidad de mercado (concluyendo que el borrador *«no suposa cap obstacle en aquest sentit, ja que no es demanen requisits de residència o d'adscripció a cap registre en concret per funcionar»*), resultado de los trámites de audiencia e información pública y un análisis de todas las alegaciones presentadas.

ñ) Informe del jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes emitido el 1 de diciembre de 2020, con carácter favorable a la legalidad del Proyecto y al procedimiento de elaboración seguido. No obstante, dicho informe recoge como trámites esenciales, además del preceptivo dictamen de este órgano consultivo, la necesidad de recabar, atendida la naturaleza de la norma proyectada, dictamen del Consejo Económico y Social e informe del Consejo de Juventud de las Illes Balears.

o) Se adjunta a continuación segunda versión del proyecto normativo, en versión catalana y castellana, que incorpora los cambios derivados de las aportaciones aceptadas tras los trámites de audiencia e información pública, y las sugerencias contenidas en el informe de impacto de género y el informe del Servicio Jurídico.

p) El 4 de diciembre de 2020 la Consejera de Asuntos Sociales y Deportes solicita que se emita, por el procedimiento de urgencia, el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social, solicitud que se registra de entrada en ese organismo el 16 de diciembre de 2020. Mediante la resolución de la presidenta en funciones, de fecha 17 de diciembre de 2020, se acepta la tramitación urgente, y el 30 de diciembre de 2020 se remite el dictamen núm. 9/2020 relativo al proyecto de decreto.

q) Certificado de la secretaria del Consejo de Juventud de las Illes Balears, de 14 de enero de 2021, así como acta de la sesión celebrada el 19 de diciembre de 2020, en la que se incluyó en el orden del día un punto relativo a «sugerencias al borrador del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 23/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud». En dicho certificado se indica que: «...cap entitat membre del Consell de la Joventut va presentar suggeriments al projecte de decret, ni durant el termini entre la posada a disposició de l'esborrany a la web del Consell de la Joventut, ni el decurs del mateix ple».

r) Finalmente, el 26 de enero de 2021 la Directora General de Infancia, Adolescencia y Familias de la Consejería promotora suscribe una MAIN final del Proyecto que incluye las sugerencias efectuadas por el CES en su dictamen.

s) Informe jurídico final, de 2 de febrero de 2021, favorable a la legalidad del Proyecto y al procedimiento de elaboración seguido.

t) Tercera versión del proyecto normativo, en versión catalana y castellana, que incorpora los cambios sugeridos por el CES.

u) Certificado del Secretario General de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes, de 2 de febrero de 2021, donde acredita que se ha publicado el proyecto y toda la información de relevancia jurídica de este expediente en el Portal de transparencia de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears para dar cumplimiento a las obligaciones del artículo 7, letras c y d, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el artículo 51 de la Ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears.

3. Finalmente, se han incorporado al expediente copia del proyecto de decreto, en las dos lenguas oficiales, con certificación de coincidencia con el original realizada por el Secretario General de la consejería promotora.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

Legitimación y naturaleza del dictamen

La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo, con carácter preceptivo, de conformidad con los artículos 21 a) y 18.7 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears.

En efecto, en el presente caso el objeto de esta consulta, formulada con carácter urgente, es un Proyecto normativo por el que se modifica un Decreto anterior, el Decreto 23/2018, de 6 de julio, examinado en nuestro anterior Dictamen 49/2018.

Asimismo, consta debidamente justificado el carácter urgente de la consulta, tal como exige el artículo 24.3 de la Ley 5/2010, en el oficio de la consejera de Asuntos Sociales y Deportes adjunto a la solicitud de nuestro dictamen.

Segunda **Análisis del procedimiento. Tramitación urgente**

Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de este Proyecto de decreto, del expediente se desprende que este se ha iniciado mediante resolución de la Consejera de Asuntos Sociales y Deportes de 26 de mayo de 2020, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (con las modificaciones operadas por la STC 55/2018) y de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears. Por consiguiente, los preceptos contenidos en esta normativa vigente en la fecha de inicio le resultarán de aplicación a su tramitación.

El Consejo Consultivo recuerda aquí también que ya hemos expuesto extensamente en anteriores dictámenes (70/2019, 147/2019, 21/2020 y 50/2020, entre otros) la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, de acuerdo con la nueva Ley 1/2019, de 31 de enero.

No obstante lo anterior, como cuestión previa debemos observar aquí que el presente procedimiento se ha tramitado por la vía de urgencia, por orden de la misma consejera que, a través de la resolución de inicio, declara su tramitación urgente con la consiguiente reducción de plazos. Pues bien, con respecto al procedimiento de urgencia, el artículo 61 de la Ley 1/2019 establece cuáles son los trámites que cumplir y a estos efectos dispone lo siguiente:

Artículo 61 Tramitación de urgencia

1. El consejero competente puede acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley, de decretos legislativos y de disposiciones reglamentarias del Gobierno cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) Cuando sea necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o lo establecido en otras leyes o normas del derecho de la Unión Europea.

b) Cuando se den circunstancias excepcionales debidamente acreditadas que requieran la aprobación y la entrada en vigor urgente de la disposición.

2. La tramitación por vía de urgencia implica que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración se reducen a la mitad.

b) Los plazos de las audiencias y de la información pública se reducen a cinco días, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 58.3 de esta ley.

3. Las circunstancias que motivan la tramitación urgente del procedimiento constarán debidamente justificadas en la resolución de inicio.

En relación con el requisito previsto en el primer y tercer apartado del precepto anterior, debemos observar que constan debidamente expuestas, en la resolución de inicio de la consejera de Asuntos Sociales y Deportes, las circunstancias excepcionales que requieren la aprobación y entrada en vigor urgente de este proyecto normativo. En efecto, en su resolución la consejera justifica la urgencia de la tramitación de los cambios normativos en *«la inminència de la campanya d'estiu de 2020 i el fet que fins*

fa una setmana no s'ha conegut que es podrien dur a terme les activitats de temps lliure amb infants i joves», lo que asimismo justifica la adopció de toda una serie de medidas provisionales al amparo de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 1/2019 con la indicación de que: «Les raons d'interès general i les circumstàncies excepcionals que motiven aquestes mesures són la necessitat imperiosa de prendre mesures que permetin garantir, en condicions de seguretat, el dret al lleure que disposa l'article 44 de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, de la infància i l'adolescència, en un context en què l'Oficina Balear de la Infància i l'Adolescència ha alertat de l'impacte que han tingut aquests mesos de confinament en la salut integral i el benestar dels menors d'edat, especialment en dels més vulnerables».

Asimismo, en la última versión de la MAIN se justifica la urgencia en el hecho de que actualmente la pandemia se encuentra lejos de estar superada, la aprobación de un nuevo estado de alarma en octubre de 2020 evidencia la necesidad de dotar a los consejos insulares de los instrumentos necesarios para regular el sector del ocio ante situaciones excepcionales y, en el caso concreto del ocio educativo, se hace necesario que las modificaciones estén en vigor lo antes posible a fin de acabar con la provisionalidad de las medidas adoptadas en su día y dotar de seguridad jurídica a las entidades y empresas del sector.

Del expediente se desprende también que los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración normativa se han reducido a la mitad y, más en particular, los trámites de audiencia y de información pública (que se han reducido a cinco días), en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado segundo del precepto legal anterior.

De los antecedentes de este dictamen se desprende que el procedimiento seguido cumple, en líneas generales, con los trámites esenciales previstos en los artículos 55 y siguientes de la Ley 1/2019, con la salvedad de la consulta pública previa. No obstante, su ausencia viene debidamente justificada en la MAIN, que alude a la tramitación urgente del proyecto normativo como excepción prevista en el apartado 2 h) del artículo 55 referido.

Con respecto a los restantes trámites, consideramos acreditados en el expediente: la resolución de inicio de la consejera competente; la consulta a consejerías de la Administración autonómica; la fase de audiencia e información pública; el trámite de participación ciudadana; la consulta a los consejos insulares y a los ayuntamientos a través de la FELIB; la fase de informes y dictámenes preceptivos (entre ellos el informe de impacto de género del Instituto Balear de la Mujer y el dictamen del Consejo Económico y Social); el informe del Servicio Jurídico competente y, finalmente, la MAIN, que se ha elaborado en tres ocasiones por la Directora General de Infancia, Juventud y Familias: al inicio del procedimiento —con todos los apartados exigidos en el artículo 60 de la Ley 1/2019—, una segunda versión tras los trámites de audiencia e información pública en la que se incorporan y valoran las aportaciones realizadas y, finalmente, la versión final una vez emitido el dictamen del Consejo Económico y Social y que incorpora las sugerencias formuladas por este órgano.

Consta asimismo que el borrador del proyecto fue sometido a la consideración del Consejo de la Juventud de las Illes Balears, órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de participación, representación y consulta en el desarrollo de las políticas en materia de juventud. Se ha incorporado al expediente certificación de la secretaria de este órgano, así como copia del acta de la sesión en que se incluyó para debate y votación las sugerencias al proyecto normativo, sin que finalmente se hiciera ninguna aportación al texto.

Por lo que respecta a la evaluación de los diferentes impactos, la MAIN incorpora la evaluación de los posibles impactos exigidos por diferentes normas legales (en materia de familia, infancia, adolescencia y sobre orientación sexual e identidad de género), y justifica la no necesidad del trámite previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Sin embargo, no se hace referencia en la MAIN a la evaluación prevista en el artículo 18 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears, ni al impacto sobre la discapacidad —que este órgano recomienda en casos de normativa que contenga una regulación específicamente relevante que afecte a la discapacidad, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2019—. En el primer caso, dado el contenido normativo del proyecto bastará con que se incorpore la justificación de la no necesidad del informe de impacto sobre este extremo, sin que sea necesario incorporar esta evaluación; sin embargo, sí procederá la evaluación del impacto sobre la discapacidad visto que el Proyecto da una nueva redacción al artículo 48.9 del Decreto 23/2018, referido al personal monitor adicional que deben tener las actividades en las que participen personas con un grado de dependencia reconocido, y amplía el catálogo de titulaciones disponibles para actuar como monitor cuando hay personas con un grado III de dependencia reconocida, consideración que se formula con carácter esencial.

Por lo que respecta al análisis del impacto económico de la norma, que debe evaluar las consecuencias de la aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, en la MAIN se realiza una valoración de los costes de las dos medidas que se estima pueden tener un impacto económico en el sector. Sin embargo, no se ha incluido una valoración del impacto que la nueva redacción que se da al artículo 48.9 puede tener, y que supone exigir —cuando hay participantes en situación reconocida de dependencia moderada (Grado I) o dependencia severa (Grado II)— un mínimo de un monitor adicional para cada tres participantes de estas características, cuando en la redacción vigente la proporción era de un monitor adicional para cada cinco participantes cuando entre estos haya personas con necesidades educativas especiales y/o con un grado de discapacidad entre el 33 % y el 64%. Por tanto, el análisis del impacto económico de la norma proyectada deberá incluir este extremo, consideración que se formula con carácter esencial dada la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, tiene la memoria económica.

Finalmente, consta también en el expediente que se ha dado cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia previstas en el artículo 7, letras c y d, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tal como certifica el Secretario General de la Consejería promotora que acredita que se ha publicado el proyecto y toda la

información de relevancia jurídica de este expediente en el Portal de transparencia de la Administración autonómica.

Llegados a este punto y una vez analizado el procedimiento seguido en la elaboración de este proyecto normativo debemos concluir que este resulta, en líneas generales y sin perjuicio de lo expuesto, conforme a derecho.

Tercera Marco normativo

Desde el punto de vista del marco normativo en el que se inserta el Proyecto, aún cuando ya se expuso esencialmente en nuestro dictamen anterior, creemos conveniente actualizarlo y ampliarlo en los siguientes términos:

A) En el ámbito estatal:

- Los artículos 39 y 48 de la Constitución Española.
- El Real decreto 1961/1982, de 24 de julio, de traspaso de competencias, funciones y servicios del Estado en materia de tiempo libre al Consejo Interinsular de Balears.
- La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

B) En el ámbito autonómico:

- El Estatuto de Autonomía (artículos 16.3, 30.12 y 13, 70.9 y 16).
- La Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud, modificada por Ley 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de diversas leyes para la transposición a las Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y por el Decreto-Ley 10/2012, de 31 de agosto, por el que se modifica el Decreto-Ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de otras instituciones autonómicas, y se establecen medidas adicionales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad.
- La Ley 21/2006, de 15 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de juventud y ocio.
- La Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, en particular su artículo 44.
- El Decreto 196/1996, de 7 de noviembre, de asunción y distribución de competencias transferidas por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de juventud.

C) Normativa que resultará afectada por el proyecto normativo:

- El Decreto 23/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud.

— El reglamento de regulación de las actividades de tiempo libre infantil y juvenil en el ámbito territorial de la Isla de Ibiza, aprobado por el Pleno el 26 de febrero de 2011.

— El reglamento de regulación de actividades de tiempo libre infantil y juvenil en el ámbito territorial de la Isla de Formentera, aprobado por el Pleno el 29 de agosto de 2011.

— El reglamento de las instalaciones de los campamentos juveniles de Menorca, aprobado por el Pleno del Consejo Insular de Menorca el 10 de diciembre de 2008.

— Las Normas de uso de las instalaciones juveniles gestionadas por el Instituto de la Juventud de Menorca (INJOVE) aprobadas por el Consejo de Dirección el 11 de marzo de 2011.

Cuarta Marco competencial

Desde el punto de vista competencial, atendiendo a que el proyecto que se examina tiene por objeto modificar el Decreto 23/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud, debemos remitirnos aquí a lo que dijimos en esta materia en nuestro anterior Dictamen 49/2018 donde analizamos el proyecto anterior:

La materia que es objeto de este decreto se encuadra en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía que reconoce, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en:

12. Deporte y ocio. Fomento, planificación y coordinación de las actividades deportivas y de ocio. Regulación y declaración de utilidad pública de las entidades deportivas.

13. Juventud. Diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud.

No existe en consecuencia duda alguna acerca de la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma tiene para aprobar la norma reglamentaria de desarrollo de la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud.

[...]

Una vez declarada la competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma sobre la regulación de las actividades de tiempo libre infantiles y juveniles, debemos ahora determinar si la competencia para aprobar el Proyecto de Decreto sobre el cual emitimos informe corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma (como se pretende) o a los Consejos Insulares por aplicación del artículo 70 del Estatuto de Autonomía, que dispone:

Son competencias propias de los consejos insulares, además de las que les vengán atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias:

[...]

9. Deporte y ocio. Fomento y promoción de las actividades deportivas y de ocio.

13. Juventud. Diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud.

Este Consejo Consultivo viene sosteniendo en dictámenes anteriores (por ejemplo, el 92, 93, 101 y 104/2007, 116, 117 y 124/2008, 117 y 195/2009, 200/2010 y 82/2011) que la Ley Orgánica 1/2007 ha introducido una trascendental reforma estatutaria en materia de consejos insulares, que se concreta en la ampliación del elenco de competencias que se les atribuye con el carácter de «propias» en su artículo 70 y en relación con las cuales les corresponde, con carácter indisociable a su titularidad, ejercer la potestad reglamentaria. En consecuencia, el Gobierno, en tales materias, sólo tiene, por un lado, la potestad de establecer principios generales sobre las mismas que permitan un despliegue detallado por cada consejo insular y adecuado a su ámbito territorial (artículo 58.3), y, por otro lado, la obligación de coordinar la actividad de los consejos insulares en asuntos de interés autonómico y en el ejercicio de las competencias propias, con la participación de éstos (artículo 72.2 y 3). Aplicando, mutatis mutandis, a los «principios generales normativos autonómicos» las reglas establecidas por el Tribunal Constitucional sobre la normativa básica estatal y la de desarrollo autonómico, resulta: a) los principios generales sólo se pueden establecer por decreto del Gobierno, con expresa mención de que se trata de una norma de principios; b) corresponde, potestativamente, al Gobierno de la Comunidad Autónoma la definición de los principios generales normativos, pero no se puede obligar a los consejos insulares a esperar a que el Gobierno determine estos principios; c) los principios generales han de constituir un mínimo denominador normativo común a todo el territorio autonómico, de modo que no pueden agotar la materia y han de dejar un margen amplio a la reglamentación de los consejos insulares; d) los decretos reguladores de principios generales no son susceptibles de planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local, por no ser disposiciones con rango de ley; e) los reglamentos de los consejos insulares requieren el previo y preceptivo dictamen del Consejo Consultivo; f) la relación entre reglamentos autonómicos de principios generales y los reglamentos insulares es de competencia y no de jerarquía.

Esta doctrina es matizada en los dictámenes 114, 116 y 200/2010, 82/2011 y 105/2016 referida a proyectos de reglamento que articulaban un régimen de atribución de ayudas o beneficios para los ciudadanos al afirmar:

Ahora bien, en las materias en las que los consejos insulares disponen de competencias propias y exclusivas, la facultad estatutaria de establecer principios generales (artículo 58.3 del Estatuto de Autonomía) no es un argumento definitivo para impedir de manera absoluta al Gobierno de las Illes Balears que haga un uso de su potestad reglamentaria que vaya más allá en esta función normativa. Y esto es así porque no parece que el legislador estatutario haya querido que la ejecución de las leyes que apruebe el Parlamento de las Illes Balears dependa exclusivamente de la voluntad de los consejos insulares, ni que se produzcan disfunciones si estos textos legales no se aplican de forma igual en todo el territorio de las Illes Balears. Se debe reconocer, por tanto, al Gobierno una posición fundamental en la garantía de la ejecución de la legislación autonómica y también se debe afirmar que este aspecto expresa un interés general claramente suprainsular.

Por ello, y de manera especial cuando el desarrollo del Estatuto de Autonomía de 2007 se encuentra en una fase inicial, debe asegurarse la ejecución correcta y

mínima de las leyes del Parlamento autonómico; imperativo que además es más evidente cuando la simple existencia de decretos del Gobierno que establecen principios generales puede ser claramente insuficiente para una ejecución de las leyes que permita una aplicación idónea de éstas desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, como sucede en el caso que nos ocupa. Así se puede constatar en los sectores materiales en los que adquirirá virtualidad el Proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, atendidas las exigencias de aplicación de la Ley de atención a la dependencia, que ha creado «[...] un Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y la garantía por la Administración del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español. 2. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia responde a una acción coordinada y cooperativa de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, que contemplará medidas en todas las áreas que afecten a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales» (artículo 1).

Por ello, excepcionalmente y por razones de interés general, el Consejo Consultivo entiende que el Gobierno puede incluir, en decretos de principios generales, normas reglamentarias que no tengan la vocación de imponerse incondicionalmente en cada una de las islas. Dicho de otra manera, estos decretos pueden incluir, por un lado, principios generales normativos y, por otra, disposiciones y reglas complementarias o conexas, las cuales podrán ser desplazadas, en cada isla, por la normativa que el consejo insular competente dicte en ejecución de las leyes aprobadas por el Parlamento balear (artículos 72 y 84.2 del Estatuto de Autonomía).

En atención a lo expuesto, ninguna duda cabe sobre la competencia del Gobierno balear para aprobar este Decreto de modificación de uno anterior y regular, por tanto, esta materia.

Cuarta Estructura y contenido del proyecto

Con respecto a su estructura, el Proyecto está compuesto esencialmente de un Preámbulo —donde se justifican los motivos de la regulación propuesta, su carácter urgente, y el marco normativo y competencial en el que esta se inserta—, y un artículo único —que prevé la modificación de los artículos 8.2, 24.1, 31.1.a), 48.3, 48.9 y 59.3.c), el apartado 8 de la disposición adicional primera, y el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta del Decreto 23/2018, de 6 de julio, así como la inclusión de dos nuevas disposiciones adicionales (octava y novena)—.

Una vez examinado su contenido este órgano de consulta realiza las siguientes consideraciones:

1. En relación con el Preámbulo:

El Preámbulo justifica adecuadamente las razones que aconsejan la modificación del Decreto 23/2018 y, en particular, su tramitación por la vía de urgencia, pues dada la situación excepcional creada por la pandemia mundial causada por la COVID-19, que ha derivado en la declaración de dos estados de alarma —el último aún vigente—, se ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas igualmente excepcionales

para poder llevar a cabo las actividades de ocio educativo o poner en funcionamiento una instalación juvenil, y se hace necesario dotar a los consejos insulares de los mecanismos y el marco legal que les permita adoptar esas medidas cuando las circunstancias lo requieran.

Asimismo, el hecho de que al inicio de la tramitación se adoptaran medidas provisionales para garantizar adecuadamente la realización de estas actividades durante el verano de 2020, aconseja la rápida aprobación de la norma para superar esta situación de provisionalidad y dotar de seguridad jurídica a este sector de actividad.

La norma proyecta también modificaciones que responden a las necesidades observadas tras dos años de vigencia y aplicación del Decreto 23/2018, que se explicitan en el Preámbulo para cada uno de los preceptos que se modifican en línea de lo expuesto en la MAIN.

Finamente, en el Preámbulo se justifica adecuadamente la adecuación del proyecto a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, calidad y simplificación establecidos en el artículo 49.1 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, en los mismos términos que la justificación contenida en la MAIN final sobre el proyecto. Únicamente indicar que en el punto relativo al principio de necesidad y eficacia sobra la referencia «en el punto 1 de esta memoria», coherente en el marco de la MAIN pero no en el preámbulo de la norma.

2. En relación con su artículo único:

Entre las modificaciones propuestas que responden a la situación de excepcionalidad que se vive actualmente, la norma proyectada introduce dos nuevas disposiciones adicionales, la octava y la novena, que permiten a los consejos insulares adoptar medidas excepcionales relativas a las actividades de educación en el tiempo libre infantil y juvenil —una— y relativas a las instalaciones juveniles —la otra—, en situaciones extraordinarias debidamente declaradas, o para paliar sus efectos; en la línea de la modificación ya operada en el Decreto 23/2018 mediante el Decreto Ley 8/2020, de 13 de mayo, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 —posteriormente aprobado como Ley 2/2020, de 15 de octubre—, que introdujo una nueva disposición adicional séptima en el texto para permitir a los consejos insulares, en circunstancias como las actuales, autorizar la impartición a distancia de los cursos de director y de monitor de actividades de tiempo libre infantil y juvenil, sin los límites previstos en el artículo 27.1 del Decreto vigente.

De esta forma, la nueva disposición adicional octava prevé que los consejos insulares puedan —respecto de las actividades de educación en el tiempo libre infantil y juvenil— dejar sin efecto o flexibilizar temporalmente las previsiones contenidas en los apartados 2, 4 y 7 del artículo 48 del Decreto 23/2018; y la nueva disposición adicional novena —respecto de las instalaciones juveniles— permite que puedan limitar temporalmente el número máximo de usuarios que puede tener la instalación

juvenil o la utilización de determinados espacios; medidas todas ellas que deberán mantenerse el tiempo mínimo imprescindible para paliar los efectos de la situación extraordinaria que justifica su adopción y que, en todo caso, quedarán sin efecto si pasados dos meses desde su adopción no se prorrogan expresamente mediante resolución o acuerdo del órgano competente de cada consejo insular.

La norma proyectada modifica también la disposición adicional primera del Decreto 23/2018, relativa a la distribución competencial, para precisar que las nuevas disposiciones adicionales octava y novena —así como la séptima introducida por el referido Decreto Ley 8/2020— tienen la consideración de principios generales. En este sentido, se echa en falta una mención específica en el Preámbulo a la inclusión en la referida disposición adicional primera de la disposición adicional séptima, incorporada como ya se ha dicho por el Decreto Ley 8/2020 pero que no modificó la referida disposición adicional primera para incluirla entre las normas que tienen la naturaleza de principio general.

Por otro lado, las modificaciones propuestas en los artículos 8.2, 24.1, 31.1.a), 48.3, 48.9, 59.3.c), y el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta tratan aspectos que, según se indica en el Preámbulo, tras dos años de vigencia del Decreto se han revelado de escasa utilidad o aportan confusión a la hora de aplicarlo. Las modificaciones propuestas son las siguientes:

— En el apartado 2 del artículo 8 se precisa que las escuelas de educación en el ocio infantil y juvenil deben disponer de un equipo docente, *formado por un mínimo de tres personas*, con el objetivo de garantizar la calidad y la multidisciplinariedad de esta formación y ser coherente con otros artículos del decreto, donde se exige profesorado con diferentes niveles de titulación, según el módulo a impartir.

En este apartado se introduce también otra modificación respecto de la que no se encuentra justificación ni en la MAIN ni en el Preámbulo de la norma, pues se ha sustituido la mención original a las «actividades de educación en el tiempo libre infantil y juvenil» por la de «*actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil*». Llama la atención el cambio, que se reitera en la modificación que afecta al artículo 31.1.a), pues de mantenerse no va a resultar coherente con la que se utiliza en el resto de preceptos del Decreto 23/2018 que no son objeto de modificación, ni tampoco con la redacción de la nueva disposición adicional octava que se contiene en el Proyecto, que cuando regula las medidas excepcionales a adoptar respecto de las actividades lo hace refiriéndose a «actividades de educación en el tiempo libre infantil y juvenil». En consecuencia, debería justificarse si existen razones que expliquen la diferente denominación utilizada en los nuevos artículos 8.2 y 31.1.a), o bien debería unificarse la terminología para que resulte coherente con el resto del articulado del Decreto. Esta observación no tiene el carácter esencial para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consell Consultiu».

— En el apartado 1 del artículo 24 se rebaja a 17 años la edad mínima para poder cursar el título de monitor, a fin de facilitar la realización de la parte teórica antes de la mayoría de edad, si bien se mantiene la exigencia de tener los 18 años cumplidos para hacer las prácticas.

— En el artículo 31.1.a) se introduce la previsión de que cada consejo insular pueda considerar válidas las prácticas que se realizan en actividades continuadas que no cumplan la duración mínima semanal establecida en el artículo 37, apartado 3, siempre y cuando estén debidamente comunicadas, en los términos del artículo 46. De esta forma se permite que puedan aceptarse las prácticas que se realizan en muchos centros y casales que realizan tareas de formación de directores y monitores, pero que no tienen una duración semanal mínima de tres días.

— El artículo 48.3, relativo a la formación del equipo directivo, dispone en la propuesta que, excluyendo el director, al menos *la mitad del personal monitor-redondeando la fracción resultante del cálculo al número entero superior*—debe tener alguna de las titulaciones que detalla el artículo 52 del Decreto. De esta forma, se sustituye la referencia actual al 50% por el término «la mitad», y se precisa la forma del cálculo.

— Se da una nueva redacción al artículo 48.9, referido al personal monitor adicional que deben tener las actividades en las que participen personas con un grado de dependencia reconocido, a fin de adaptarlo a las previsiones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y se amplía el catálogo de titulaciones disponibles para actuar como monitor en estos casos.

Respecto de este último punto, el proyecto indica que el monitor adicional que debe añadirse al equipo dirigente cuando haya participantes con un grado de dependencia reconocido, debe tener cualquier titulación de carácter oficial que incluya las calificaciones profesionales SSC089-2 (Atención sociosanitaria a personas en el domicilio), SSC320-2 (Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales), SSC090-3 (Educación de habilidades de autonomía personal y social), SSC323-3 (Inserción laboral de personas con discapacidad), SSC444-3 (Atención al alumnado con necesidades educativas especiales (ACNEE) en centros educativos), SSC447-3 (Mediación entre la persona sordo ciega y la comunidad), SSC449-3 (Promoción, desarrollo y participación de la comunidad sorda), SSC450-3 (Promoción e intervención socioeducativa con personas con discapacidad) y otros equivalentes; así como las titulaciones de grado en enfermería, fisioterapia, terapia ocupacional o educación social, maestro en educación especial, licenciatura en pedagogía y pedagogía terapéutica y psicología, psicopedagogía y similares.

Sin embargo, a continuación prevé que: «Excepcionalmente, y de acuerdo con las necesidades de cada actividad, se puede recurrir a personal con otra especialización o con una experiencia acreditada». Debe notarse que, frente a la exigencia anterior, donde se precisa con detalle qué titulaciones se requieren en estos casos, la excepción está prevista de forma que parece incluso posible que este monitor adicional pueda no tener ninguna titulación y su idoneidad venga dada exclusivamente por el factor experiencia. Se estima que tratándose de actividades con participantes con un grado de dependencia reconocido la excepción, que siempre debe interpretarse de forma estricta, debería concretarse más en el texto del proyecto, consideración que se formula con carácter esencial.

— En materia de instalaciones, se propone en el artículo 59.3.c) limitar la obligación de tener un libro de registro de personas usuarias exclusivamente para aquellas que tengan alojamiento, por lo que quedan excluidas de la misma las que no lo tengan.

— Asimismo, se propone modificar la disposición transitoria cuarta para aclarar que a las instalaciones que ya estaban en funcionamiento antes de la entrada en vigor del Decreto 23/2018 también les son de aplicación las previsiones del Cap. IV del Título IV, relativo a las características y condiciones básicas de las instalaciones, con excepción del requisito de tener un acceso directo desde la vía pública previsto en el apartado 3 del artículo 68.

Por último, el proyecto emplea las expresiones director/a y monitor/a reiteradas veces. Como ya dijimos en nuestro dictamen 49/2018, relativo al Decreto que es objeto de modificación, y con cita expresa al dictamen 96/2017:

Volem advertir aquí que, d'acord amb la nostra doctrina —dictàmens 148/2008, 53/2009, 70/2009, 153/2009, 194/2009, 7/2010, 41/2012, entre d'altres— i contràriament a allò que sosté l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona: [...] la incorporació dels dos gèneres en cada ocasió que s'emprava el masculí, a més de la utilització de la paraula «persona» o «persones», en moltes frases, per evitar el masculí (que sempre s'ha entès com a genèric, inclús d'ambdós gèneres), no aporta gaire cosa a la lluita per la igualtat de gèneres i, en canvi, dificulta la lectura de la norma i perjudica molt sensiblement la bona redacció. En aquest sentit, volem manifestar que no és recomanable la utilització d'expressions que d'una manera artificiosa reflecteixen en els documents la segregació de gèneres, perquè pot afectar el bon ús de la llengua. En concret, el Consell Consultiu opina que s'ha d'evitar l'ús conjunt del masculí i el femení de substantius («els usuaris i les usuàries», «el coordinador o la coordinadora» [...]) que es fa en el Projecte; per això, suggereix que s'eliminin del text aquestes fórmules. Aquesta qüestió es podria resoldre, en tot cas, com en altres institucions, amb la inclusió d'una disposició addicional en què es manifesti que les 18 formes masculines usades com a genèric que apareixen en la norma s'han d'entendre referides també al femení corresponent. En conseqüència, la utilització dels substantius en gènere masculí (per exemple aquí: els candidats) s'entén que comprèn els dos gèneres, i no són adequades expressions similars a la que encapçala aquest precepte reglamentari. Aquesta observació no té el caràcter d'essencial.

III. CONCLUSIONES

1ª. La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.

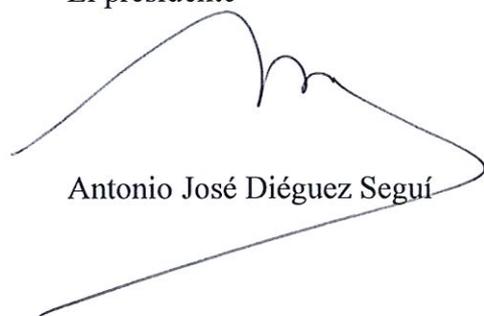
2ª. El procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de decreto es conforme a derecho, si bien deberán tenerse en cuenta las observaciones esenciales de la consideración jurídica segunda antes de la aprobación del Decreto.

3ª. El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada.

4ª. Deberán atenderse las observaciones realizadas en la consideración jurídica cuarta calificadas de sustanciales, a los efectos de la utilización de las fórmulas previstas en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears («de acuerdo con el Consejo Consultivo», u «oído el Consejo Consultivo»).

Palma, 3 de marzo de 2021

El presidente



Antonio José Diéguez Seguí

La consejera-secretaria



Maria Ballester Cardell

