



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 66/2022,

relatiu a al Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i es regulen els requisits que aquests serveis han d'acreditar per a la inscripció posterior en el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris

En la sessió de dia 27 de juliol de 2022 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, Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Sr. José Argüelles Pintos i Sra. Antonia María Perelló Jorquera, amb l'assistència de la lletrada en cap —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat dels presents emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El 17 de juny de 2022 es registra d'entrada a la seu del Consell Consultiu la consulta formulada per la presidenta de les Illes Balears, a instància del conseller de Model Econòmic, Turisme i Treball, en relació amb el Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i es regulen els requisits que aquests serveis han d'acreditar per a la inscripció posterior en el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris.

Aquesta petició de dictamen es formula amb caràcter d'urgència, i s'acompanya d'un disc compacte i un índex dels diferents documents que conformen l'expedient d'aquest Projecte de decret, amb una diligència de la cap del Servei Jurídic del Servei d'Ocupació de les Illes Balears mitjançant la qual es fa constar que els trenta-quatre documents que es trameten en l'esmentat suport digital concorden amb la documentació que consta arxivada en aquest organisme.

2. L'expedient aportat amb la consulta conté una fase inicial, amb els documents següents:

a) Informe de la directora del Servei d'Ocupació de les Illes Balears, de 3 de març de 2022, sobre la necessitat i oportunitat d'elaborar, pel procediment d'urgència, un decret pel qual s'estableixen els principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i es regulen els requisits que aquests serveis han d'acreditar per a la inscripció posterior en el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris.

b) Resolució del conseller de Model Econòmic, Turisme i Treball, de 4 de març de 2022, mitjançant la qual ordena iniciar la tramitació urgent del procediment per elaborar el Projecte de decret esmentat anteriorment i designa el Servei d'Ocupació de les Illes Balears com a òrgan responsable d'aquella tramitació; a més, s'hi especifica que s'han d'obrir tràmits d'audiència i informació pública durant un termini de cinc dies hàbils. Així

mateix, es disposa que s'hauran de demanar l'informe d'avaluació d'impacte de gènere i els dictàmens del Consell Econòmic i Social i del Consell Consultiu de les Illes Balears.

c) Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, subscrita per la directora del Servei d'Ocupació de les Illes Balears, el 8 de març de 2022 (primera versió), en què figura una justificació de l'oportunitat de la proposta normativa i del rang normatiu, l'adequació de la regulació proposada als objectius i finalitats perseguits, el marc normatiu i competencial en què s'insereix la proposta, la relació de disposicions afectades, l'anàlisi de l'impacte econòmic i pressupostari, una referència al procediment que s'haurà de seguir abans d'aprovar el Decret projectat, una avaluació del Projecte respecte als principis de bona regulació, i l'anàlisi de l'impacte de la norma projectada sobre la infància, l'adolescència, la família i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere. Així mateix, es considera que la seva incidència climàtica és totalment nul·la i que no s'ha de fer un estudi específic de càrregues administratives perquè les possibles càrregues ja foren objecte de valoració en el procediment d'elaboració del decret pel qual es crea i es regula el Registre d'entitats i serveis d'orientació professional i els serveis complementaris, i els procediments d'acreditació de serveis i habilitació d'entitats, *«doncs en cas contrari, es duplicaria»*.

d) Primers esborranys en llengua catalana i en llengua castellana del Projecte de decret, que consta d'un preàmbul, 9 articles i dues disposicions finals.

3. Així mateix, l'expedient conté els diferents documents corresponents als tràmits d'audiència i informació pública de la norma projectada:

a) Publicació de l'anunci del tràmit d'informació pública en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* núm. 38, de 17 de març de 2022.

En aquest anunci s'especifica que el Projecte de decret es troba a disposició de les persones interessades a la seu del Servei d'Ocupació de les Illes Balears i a la pàgina web Participació Ciutadana de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears; es poden presentar al·legacions a la seu del SOIB o per mitjans telemàtics a través de l'apartat «Participació en l'elaboració de normativa» de la dita plana web.

b) Oficis de la directora del Servei d'Ocupació de les Illes Balears, de 21 de març de 2022, de tramesa del Projecte de decret a les secretaries generals de les conselleries que integren l'Administració del Govern de les Illes Balears, perquè es puguin formular *al·legacions i suggeriments* en un termini de 5 dies hàbils. Igualment, s'atorga el tràmit d'audiència a les entitats EAPN Illes Balears, Foro para la Calidad (FOQUA), Unión de Asociaciones, Centros y Federaciones de Asistencia a personas con discapacidad de Baleares (UNAC) i a l'associació Tres Salut Mental; així com a la Confederació d'Associacions Empresarials de Balears (CAEB), i a les organitzacions sindicals Comissions Obreres Illes Balears (CCOO), Unió General de Treballadors Illes Balears (UGT) i Unió Sindical Obrera de les Illes Balears (USO). Pel que fa a la participació dels ens territorials, es remet un escrit a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears i als quatre consells insulars.

c) Certificat de la cap de Negociat II de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, de 25 de març de 2022, en què es dona compte de la publicació a la pàgina

web Participació Ciutadana d'aquest tràmit d'audiència i informació pública en el període comprès entre el 18 i el 24 de març de 2022, en el qual s'han registrat 20 visites.

d) Diligència d'una funcionària del SOIB, de 25 de març de 2022, en què deixa constància que durant el tràmit d'audiència i informació pública no es va rebre cap al·legació redirigida de la pàgina Participació Ciutadana al correu electrònic destinat a aquest efecte.

e) Com a conseqüència de la tramesa del Projecte, manifesten que no tenen suggeriments a fer la Conselleria d'Educació i Formació Professional, la Conselleria de Mobilitat i Habitatge, la Conselleria de Medi Ambient i Territori, la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació, la Conselleria de Model Econòmic, Turisme i Treball, la Conselleria d'Hisenda i Relacions Exteriors i la Conselleria de Fons Europeus, Universitat i Cultura.

Es van rebre escrits d'al·legacions o suggeriments de la Conselleria de Salut i Consum, la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat i el Consell Insular d'Eivissa.

4. L'Institut Balear de la Dona emet, el 31 de març de 2022, atenent la petició feta prèviament pel SOIB, l'informe d'impacte de gènere, amb recomanacions de caire lingüístic i sobre el contingut de la norma projectada.

5. La directora del Servei d'Ocupació de les Illes Balears subscriu, el 2 de maig de 2022, la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (segona versió), en què figuren, a més del contingut de la versió inicial, una anàlisi i valoració del procediment que s'ha seguit i de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública. Així mateix, s'analitzen les conclusions de l'informe sobre l'impacte de gènere i es proposen dues modificacions puntuals per part del mateix òrgan instructor.

També consta en l'expedient una segona versió en llengua catalana i en llengua castellana del Projecte de decret, sense datar, amb les modificacions resultants de les al·legacions i els suggeriments que s'han acceptat.

6. El conseller de Model Econòmic, Turisme i Treball, mitjançant un ofici de 2 de maig de 2022, sol·licita l'emissió amb caràcter urgent del dictamen corresponent al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

7. El president del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, amb una resolució de 5 de maig de 2022, declara la urgència del procediment per a l'elaboració del dictamen sol·licitat.

8. El 6 de maig de 2022 s'incorporen a l'expedient les al·legacions presentades per la Unió Sindical Obrera de les Illes Balears (USO), les quals havien estat presentades en el Registre electrònic de l'Administració general de l'Estat el 24 de març de 2022.

9. El 18 de maig de 2022 s'emet una nova versió de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (tercera versió), en què ja es dona resposta a les al·legacions de la Unió Sindical Obrera de les Illes Balears (USO).

10. El 23 de maig de 2022 el Consell Econòmic i Social de les Illes Balears emet el Dictamen 9/2022 sobre el Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i es regulen els requisits que

aquests serveis han d'acreditar per a la inscripció posterior en el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris.

11. A continuació, consta incorporada a l'expedient una nova versió de la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, subscrita, l'1 de juny de 2022, per la directora del Servei d'Ocupació de les Illes Balears (corresponent a la quarta versió), en la qual figura, a més del contingut de les versions anteriors, una anàlisi sobre les observacions del dictamen del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Així mateix, s'adjunten les noves versions catalana i castellana del Projecte de decret («tercer esborrany»), les quals no porten cap data concreta.

12. Una tècnica del Servei Jurídic del SOIB emet, el 3 de juny de 2022 i amb el vistiplau de la cap del Departament Jurídic de la Conselleria de Model Econòmic, Turisme i Treball, un informe sobre la versió definitiva del Projecte de decret i el procediment que s'ha seguit en la seva tramitació.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per formular la consulta i el Consell Consultiu és competent per atendre-la d'acord amb el que estableixen 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.

La intervenció d'aquesta institució té caràcter preceptiu, perquè es tracta d'una disposició reglamentària no organitzativa amb efectes *ad extra*. La norma en tramitació és el *Projecte de decret pel qual s'estableixen els principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i es regulen els requisits que aquests serveis han d'acreditar per a la inscripció posterior en el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris*, és a dir, mitjançant la norma projectada s'especifica, entre altres qüestions, quins requisits han de complir els serveis d'orientació professional (condicions funcionals, ràtios i titulacions del seu personal, instal·lacions, mitjans materials...) per obtenir l'acreditació o els principis que han de regir el seu funcionament.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que l'article 24.3 de la mateixa Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu, habilita per donar al dictamen la consideració d'urgent, com així ens ho ha demanat la presidenta a proposta del conseller de Model Econòmic, Turisme i Treball. La urgència de la sol·licitud ve justificada per la necessitat de «*poder iniciar el procediment de tramitació d'una convocatòria d'acció concertada pel servei d'orientació professional el darrer trimestre de l'any 2022, i així iniciar-se les accions el mes de gener de 2023, possibilitant una continuïtat als usuaris del servei i amb la finalitat de garantir una adequada equitat i qualitat del servei d'orientació professional als col·lectius vulnerables*». Les entitats que actualment duen a terme l'execució de l'orientació per a l'ocupació finalitzen el servei el 31 de desembre de 2022,

i, «precisament, per tal de poder donar continuïtat a les persones en aquest servei i atesa la previsió de la Llei 12/2018, de 5 de novembre, és del tot imprescindible comptar amb la regulació dels requisits per atorgar l'acreditació de l'esmentat servei per posteriorment dur a terme l'acció concertada».

Així mateix, s'explica que el 30 de juliol de l'any 2020 es va iniciar un procediment per a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es creava i es regulava el Registre d'entitats i serveis d'orientació professional i serveis complementaris, així com els procediments d'acreditació de serveis i habilitació d'entitats, i que dins aquest procediment, el 28 d'abril de 2021, el Consell Consultiu de les Illes Balears va emetre el Dictamen 28/2021, en què s'inclouïa una observació de caire essencial sobre la necessitat d'establir en la norma projectada els requisits per obtenir l'acreditació administrativa oportuna per prestar l'esmentat servei de forma concertada i evitar així el buit legal existent.

Vista l'esmentada justificació, el Consell Consultiu no pot deixar de recordar, com apuntàrem en anteriors dictàmens i com tindrem ocasió d'analitzar més endavant, que l'exigència de comptar amb les esmentades regulacions ja es preveia en la disposició final segona de l'esmentada Llei 12/2018, de 15 de novembre, de serveis a les persones en l'àmbit social de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en què s'establia un termini de devuit mesos per a l'aprovació de l'esmentat desenvolupament reglamentari, i, d'altra banda, que ha transcorregut gairebé un any entre l'observació formulada en el Dictamen 28/2021 esmentat i l'inici del present procediment d'elaboració normativa. No obstant l'anterior, s'ha de reconèixer que, com apunta la mateixa Conselleria impulsora de la norma projectada, el Servei d'Ocupació de les Illes Balears ha hagut de fer front en aquest darrer any a l'elaboració de convocatòries extraordinàries de subvencions amb fons provinents de la Unió Europea mitjançant el mecanisme del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, la qual cosa ha impedit que es pogués treballar en el Projecte de decret que reguli els requisits que han de reunir els serveis d'orientació professional.

Segona

1. El procediment d'elaboració del Projecte de decret s'ha d'ajustar a les previsions de caràcter bàsic del títol VI (articles 127 a 133) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), 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 LPACAP, considera que el títol VI de la Llei 39/2015 no es troba plenament cobert pels apartats 13 i 14 de l'article 149.1 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 resultarà exigible a les comunitats autònomes la publicació de les seves 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 el precepte legal anterior (que únicament s'aplicarà a l'Estat). Altrament, continuen sent aplicables les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'apartat 4 del dit article 133, que permeten la no realització 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.

2. En l'expedient consten els tràmits següents:

— La resolució d'inici del procediment d'elaboració dictada pel conseller competent. Aquesta resolució, com ja hem comentat, acorda de forma motivada la tramitació urgent del procediment esmentat i designa l'òrgan responsable de tramitar-lo.

La tramitació per via d'urgència implica que els terminis prevists per a la realització dels tràmits del procediment d'elaboració es redueixen a la meitat i que els terminis de les audiències i de la informació pública es redueixen a cinc dies (article 61 de la Llei 1/2019).

— La memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN), document dinàmic que s'ha anat actualitzant en les diferents fases de tramitació de l'expedient (tres versions en el nostre cas), en què s'analitza l'oportunitat de la proposta normativa, i es justifica la necessitat de la regulació i del rang normatiu, així com l'adequació de la regulació als objectius i finalitats de la norma. També es recull el marc normatiu, la llista de disposicions afectades i la justificació de l'adequació a l'ordre de distribució de competències; l'estudi de l'impacte econòmic i pressupostari; la justificació de la no realització de l'estudi de càrregues administratives; la valoració del procediment seguit i de les diferents al·legacions presentades en el tràmit d'audiència i dels informes emesos, així com el compliment dels principis de bona regulació i control posterior de la qualitat normativa. Finalment, la memòria també inclou l'avaluació de l'impacte de la norma projectada sobre la infància i l'adolescència, sobre la família i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere, així com l'impacte climàtic.

En la MAIN es fonamenta la manca d'incidència del Projecte de decret sobre la unitat de mercat i, per tant, la innecessarietat de realitzar el tràmit previ de posada a disposició que estableix l'article 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM), en els termes següents:

Com ja s'ha esmentat anteriorment el projecte de decret pretén establir els principis i els requisits per acreditar els serveis d'orientació professional per a la seva posterior inscripció en el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris, com a passa prèvia a l'acció concertada, per la qual cosa no representa un impacte econòmic directe ni sobre la competència, la unitat de mercat, ni la competitivitat, atesa la naturalesa i finalitat del reglament projectat.

El contingut del Projecte normatiu no regula aspectes que suposin l'ordenació o control d'activitats econòmiques, ni tampoc afecta l'accés dels operadors econòmics a les activitats econòmiques ni el seu exercici.

Per aquest motiu, tampoc s'ha de dur a terme el tràmit previ de posada a disposició que estableix l'article 14 de l'esmentada Llei 20/2013.

Així mateix indicar que el Projecte de decret no estableix limitació alguna per a l'accés a activitats econòmiques i serveis o de mesures que restringeixin la llibertat d'establiment, doncs no s'obstaculitza l'establiment en un altre lloc ni limita cap activitat econòmica.

Així mateix, es justifica la no realització de l'estudi de càrregues administratives de la forma següent:

[...] cal dir que la norma projectada inclou un article dedicat a la documentació específica que s'ha d'adjuntar a la sol·licitud, i aquesta sol·licitud s'ha de considerar una càrrega administrativa, si bé, aquesta va ser analitzada amb el Projecte de decret pel qual es crea i regula el Registre d'entitats i serveis d'orientació professional i els serveis complementaris, i els procediments d'acreditació de serveis i habilitació d'entitats. Així doncs, es considera que amb el present Projecte de decret no s'ha d'analitzar càrrega alguna, doncs en cas contrari, es duplicaria.

— No s'ha substanciat el tràmit de consulta prèvia a l'elaboració del Projecte de reglament, ja que l'article 55.2.h de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, preveu que aquesta no és necessària en casos de tramitació urgent del procediment normatiu.

— El tràmit d'informació pública, amb publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* i a la plana web Participació Ciutadana, així com el tràmit d'audiència a diverses organitzacions sindicals i empresarials i a diverses entitats relacionades amb l'objecte de la norma projectada. A més, s'han consultat les diferents conselleries de l'Administració autonòmica, per mitjà de les corresponents secretaries generals, i s'ha donat participació institucional als quatre consells insulars i a les entitats locals de les Illes a través de la FELIB.

— L'Informe d'impacte de gènere elaborat per l'Institut Balear de la Dona, amb l'anàlisi corresponent de les recomanacions i els canvis en el Projecte que en resulten a la MAIN.

— El dictamen del Consell Econòmic i Social sobre el Projecte de decret pel qual s'aproven els principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i es regulen els requisits que hauran d'acreditar per al seu posterior registre, amb diverses observacions sobre el seu contingut. El dictamen s'emet a l'empara del que preveu l'article 2.1.a de la Llei 10/2000, de 30 de novembre.

— La justificació del compliment dels principis generals de bona regulació de l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les

administracions públiques, i de l'article 49 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, en la memòria i la seva referència específica en el preàmbul de la norma.

Així mateix, en la MAIN també s'especifica que els efectes del silenci administratiu davant la manca de resolució en els procediments d'habilitació i d'acreditació dels serveis d'orientació professional o complementaris seran estimatoris, la qual cosa suposa que no s'ha d'incloure la motivació específica que exigeix l'article 59 de la Llei 1/2019, de 31 de gener.

— L'informe dels Serveis Jurídics sobre el procediment que s'ha seguit en la tramitació del Projecte de decret.

També s'han complert, en essència, les formalitats pròpies de la consulta. D'acord amb la disposició transitòria primera del Decret 38/2020, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu de les Illes Balear, s'ha enviat la documentació de forma mixta —en paper i en suport digital—, i, així, trobam, d'una banda, en format disc compacte, la còpia de l'expedient; de l'altra, en format paper, s'inclou, a més de la petició de dictamen, l'índex dels diferents documents que conformen l'expedient i una diligència per fer constar que els trenta-quatre documents que es trameten en el dit suport digital concorden amb la documentació arxivada en aqueix organisme.

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

3. Respecte als tràmits exigibles en el procediment normatiu aplicable, el Consell Consultiu ha de formular les observacions següents:

a) Com ja es va apuntar en el Dictamen 28/2021, en aquest expedient també es troba a faltar algun tipus de justificació sobre la no intervenció de la Comissió Assessora del Servei d'Ocupació de les Illes Balears. Aquesta Comissió es regula en l'article 5 de la Llei 7/2000, de 15 de juny, de creació del Servei d'Ocupació de les Illes Balears, i en els articles 12 a 14 del Decret 22/2020, de 24 de juliol, pel qual s'aprova el Text consolidat del Decret d'aprovació dels Estatuts del Servei d'Ocupació de les Illes Balears, i es preveu com un òrgan col·legiat de participació tripartit i paritari per al seguiment i l'assessorament de l'actuació ordinària d'aquest organisme, que permet a les organitzacions empresarials i sindicals més representatives l'anàlisi de les seves actuacions concretes. En relació amb aquesta circumstància, tot i no tractar-se d'una observació essencial, el Consell Consultiu ha de tornar a assenyalar que no resulta coherent obviar o ignorar els òrgans de consulta creats específicament pel legislador per assessorar el Govern, com és el cas precisament de la Comissió esmentada.

b) D'altra banda, la disposició addicional cinquena de la Llei estatal 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 analitzada la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, el Consell Consultiu no ha trobat cap article similar al de la disposició addicional cinquena de la Llei estatal. Ara bé, l'exposició de motius d'aquesta Llei autonòmica posa de manifest que la dita Llei respon als principis de la Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat, a la qual respon la Llei estatal 26/2011 abans esmentada. Cal afegir, a més a més, que aquesta Llei estatal assenyala, 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 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. Així ho hem confirmat, entre d'altres, en els dictàmens 50/2019 i 78/2019. En conseqüència, no 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 esmentada. En conseqüència, seria adequat que es plantejés una proposta legislativa per incorporar, de manera transversal, la necessitat d'emetre un informe en els procediments d'elaboració de normes autonòmiques, tant legislatives com reglamentàries, quan aquestes tinguin un impacte rellevant en matèria de discapacitat.

En el cas concret analitzat en el nostre dictamen trobam que el mateix preàmbul de la norma projectada especifica que el servei d'orientació professional s'adreça als col·lectius especialment vulnerables *«com ara els col·lectius amb discapacitat»* i, de fet, quan l'article 4 del Decret enumera la tipologia de col·lectius que s'han d'atendre de forma preferent, entre els quals es troben el «col·lectiu de persones amb discapacitat intel·lectual», el «col·lectiu de persones amb discapacitat sensorial» o el «col·lectiu de persones amb discapacitat física». Per aquest motiu, el Consell Consultiu considera adequat que es faci la valoració esmentada de l'impacte sobre les persones amb discapacitat. Aquesta observació es formula amb caràcter no essencial.

c) Finalment, tal com ja hem comentat, l'informe jurídic que s'incorpora al final de l'expedient explica que s'ha donat compliment a les obligacions de publicitat i transparència que preveuen l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i l'article 51 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, però, en el moment d'emetre aquest dictamen, s'ha constatat que la informació que hi ha penjada a la plana web autonòmica es correspon amb la del primer esborrany del Projecte de decret en lloc de la darrera versió existent (la tercera) en el moment de sol·licitar el nostre dictamen. Es considera, com a observació de caràcter essencial, que aquest aspecte s'hauria de corregir per donar compliment als principis establerts en els preceptes esmentats.

Tercera

Tal com s'ha assenyalat, el Projecte de decret examinat té per objecte l'establiment dels principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i es regulen els requisits que aquests serveis han d'acreditar per a la inscripció posterior en el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris. Els requisits que han de complir les entitats gestores dels serveis d'orientació professional per obtenir l'acreditació administrativa necessària per poder subscriure acords d'acció concertada amb l'Administració s'estableixen donant compliment al segon dels manaments que recull la disposició final segona de la Llei 12/2018, de 15 de novembre, de serveis a les persones en l'àmbit social de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en relació amb l'article 5.3 d'aquesta mateixa Llei autonòmica.

El Consell Consultiu, en el Dictamen 28/2021, de 28 d'abril, ja va tenir ocasió de pronunciar-se sobre el marc competencial que permet a l'Administració autonòmica regular els serveis d'orientació professional i la seva acreditació i registre. S'hi analitzava el Projecte de decret de creació i regulació del Registre d'entitats i dels serveis d'orientació professional i serveis complementaris, i la regulació dels procediments d'acreditació de serveis i habilitació d'entitats. En aquest dictamen vam dir:

[...] Aquest Registre i aquests procediments s'estableixen i regulen donant compliment al mandat del legislador autonòmic recollit en la disposició final segona de la Llei 12/2018, de 15 de novembre, de serveis a les persones en l'àmbit social de la comunitat autònoma de les Illes Balears. L'article 2 de la Llei 12/2018 inclou els serveis d'orientació professional dins el llistat de serveis socials que poden ser objecte de l'acció concertada per part de les administracions competents de les Illes Balears, i l'article 5 exigeix a totes aquelles entitats que vulguin optar a aquests acords d'acció concertada que compleixin els requisits d'acreditació administrativa i inscripció en el registre corresponent.

A l'hora d'establir el marc competencial en què s'insereix aquest Projecte, s'ha de partir de l'article 149.1.7a de la Constitució espanyola, segons el qual l'Estat té la competència exclusiva en matèria de «legislació laboral; sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les Comunitats Autònomes», precepte que s'ha de posar en relació amb el vigent article 32.11 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer), segons el qual correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en els termes que estableixin les lleis i les normes reglamentàries que, en desplegament de la seva legislació, dicti l'Estat, la funció executiva, entre d'altres, en matèria de «*Legislació laboral. Formació professional contínua*».

L'article 85.2 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, a l'hora de regular el desenvolupament legislatiu i la funció executiva, determina, seguint la doctrina fixada pel Tribunal Constitucional, que, en les competències especificades en l'article 32, la potestat executiva de la Comunitat Autònoma «pot anar acompanyada de la potestat reglamentària quan sigui necessària per a l'execució de la normativa de l'Estat».

L'Administració de l'Estat va traspasar, mitjançant el Reial decret 1268/2001, de 29 de novembre, a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears les competències en matèria de gestió del treball, de l'ocupació i de la formació, que fins llavors gestionava l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM). Aquestes competències foren assumides per mitjà del Decret 136/2001, de 14 de desembre, d'assumpció i distribució de les competències transferides de l'Estat a la comunitat autònoma de les Illes Balears.

En l'exercici d'aquestes competències es va crear el Servei d'Ocupació de les Illes Balears, mitjançant la Llei 7/2000, de 15 de juny, com a organisme autònom dotat de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, adscrit a la conselleria competent en matèria de treball (article 1.1). La finalitat de l'entitat creada és planificar, gestionar i coordinar les polítiques actives d'ocupació, amb funcions concretes d'informació, orientació i mediació en el mercat laboral, i també fomentar l'ocupació en tots els seus vessants i desenvolupar la formació professional per a l'ocupació (article 1.3).

Sembla clara, per tant, la competència de la Comunitat autònoma de les Illes Balears per elaborar i aprovar la norma projectada. Concretament, el Consell de Govern és l'òrgan competent per aprovar aquest Decret, ja que, com hem apuntat anteriorment, l'article 46.1 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que la potestat reglamentària de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears correspon al Govern, sens perjudici d'allò que estableixen els apartats 2 i 3 del precepte esmentat pel que fa a la potestat reglamentària dels consellers i el president. L'aprovació es farà efectiva a proposta del conseller de Model Econòmic, Turisme i Treball com a òrgan competent per promoure'l *ratione materiae* (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).

Quarta

Pel que fa al marc normatiu en el qual s'insereix aquesta iniciativa, essencialment tenim:

A) En l'àmbit estatal

1. Constitució espanyola:

Article 35

1. Tots els espanyols tenen el deure de treballar i el dret al treball, a la lliure elecció de professió o ofici, a la promoció a través del treball i a una remuneració suficient per tal de satisfer les seves necessitats i les de la seva família sense que en cap cas es pugui fer discriminació per raó de sexe.

2. La llei regularà un estatut dels treballadors.

[...]

Article 40

1. Els poders públics promouran les condicions favorables per al progrés social i econòmic i per a una distribució de la renda regional i personal més equitativa, dins el marc d'una política d'estabilitat econòmica. De manera especial realitzaran una política orientada cap a la plena ocupació.

2. Els poders públics fomentaran també una política que garanteixi la formació i la readaptació professionals; vetllaran per la seguretat i la higiene en el treball i garantiran el descans necessari, mitjançant la limitació de la jornada laboral, les vacances periòdiques retribuïdes i la promoció de centres adequats.

[...]

Article 149

1. L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents:

[...]

7a. Legislació laboral; sens perjudici que sigui executada pels òrgans de les Comunitats Autònomes.

2. Reial decret legislatiu 3/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'ocupació.

3. Reial decret 1032/2017, de 15 de desembre, pel qual s'aprova l'Estratègia Espanyola d'Activació per a l'Ocupació 2017-2020.

4. Reial decret 207/2019, de 29 de març, pel qual es regula el sistema nacional d'admissió de membres i socis de la Xarxa EURES a Espanya.

5. Reial decret 1796/2010, de 30 de desembre, pel qual es regulen les agències de col·locació.

6. Reial decret 7/2015, de 16 de gener, pel qual s'aprova la cartera comuna de serveis del Sistema Nacional d'Ocupació.

Article 8. Servei d'orientació professional.

1. El servei d'orientació professional és un servei integral que té per objecte la informació, el diagnòstic de la situació individual, l'assessorament, la motivació i l'acompanyament en les transicions laborals, des de l'educació al món laboral o entre les diverses situacions d'ocupació i desocupació que es poden donar al llarg de la vida laboral.

Aquest servei té per finalitat ajudar els usuaris a millorar la seva ocupabilitat, promoure la seva carrera professional i facilitar la seva contractació o orientar cap a l'autoocupació. Així mateix, i a partir del diagnòstic de les seves necessitats, l'orientació pot donar lloc a la prestació d'altres serveis especialitzats de la cartera.

[...]

Article 13. Carteres de serveis dels serveis públics d'ocupació.

1. Els serveis públics d'ocupació, en l'àmbit de les seves competències, poden aprovar les seves carteres de serveis respectives, que han d'incloure, en qualsevol cas, la cartera comuna de serveis del Sistema Nacional d'Ocupació, la qual s'ha de garantir a tots els usuaris.

2. Els serveis públics d'ocupació poden incorporar en les seves carteres de serveis els serveis complementaris i les activitats no previstes a la cartera comuna de serveis del Sistema Nacional d'Ocupació. Aquests serveis complementaris han de complir els principis de la prestació de serveis que estableixen l'article 4 i l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació vigent.

Les comunitats autònomes han de comunicar al Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, a través del sistema d'informació que es determini, els serveis complementaris aprovats pels seus serveis públics d'ocupació no previstos a la cartera comuna, així com les seves modificacions i actualitzacions. Aquests serveis complementaris s'han d'incloure com a serveis propis en els plans anuals de política d'ocupació.

7. Ordre ESS/381/2018, de 10 d'abril, per la qual s'aprova la Guia tècnica de referència per al desenvolupament dels protocols de la cartera comuna de serveis del Sistema Nacional d'Ocupació.

8. Reial decret 1268/2001, de 29 de novembre, sobre traspàs a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears de la gestió realitzada per l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM) en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació.

B) Normativa autonòmica

1. Estatut d'autonomia de les Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer):

Article 12. Principis rectors de l'activitat pública

[...]

3. Les institucions pròpies de la comunitat autònoma de les Illes Balears, per complir les finalitats que els són pròpies i en el marc de les competències que els atribueix aquest Estatut, han de promoure, com a principis rectors de la política econòmica i social, el desenvolupament sostenible encaminat a la plena ocupació, la cohesió social i el progrés científic i tècnic, de manera que s'asseguri a tota la ciutadania l'accés als serveis públics i el dret a la salut, l'educació, l'habitatge, la protecció social, el lleure i la cultura.

[...]

Article 27. Drets relatius a l'ocupació i al treball

1. En l'àmbit de les seves competències, les administracions públiques de les Illes Balears han d'impulsar la formació permanent, l'accés gratuït als serveis públics d'ocupació i a l'ocupació estable i de qualitat, en la qual es garanteixin la seguretat, la dignitat i la salut en el treball.

[...]

Article 32. Competències executives

Correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en els termes que estableixin les lleis i normes reglamentàries que, en desplegament de la seva legislació, dicti l'Estat, la funció executiva en les matèries següents:

[...]

11. Legislació laboral. Formació professional contínua.

[...]

2. Llei 7/2000, de 15 de juny, de creació del Servei d'Ocupació de les Illes Balears.

3. Decret 136/2001, de 14 de desembre, d'assumpció i distribució de les competències transferides de l'Estat a la comunitat autònoma de les Illes Balears.

4. Decret 22/2020, de 24 de juliol, pel qual s'aprova el Text consolidat del Decret d'aprovació dels Estatuts del Servei d'Ocupació de les Illes Balears.

5. Llei 12/2018, de 15 de novembre, de serveis a les persones en l'àmbit social de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

Cinquena

El Projecte de decret que ens ocupa consta d'un preàmbul, nou articles, una disposició addicional i dues disposicions finals.

El primer d'aquests articles estableix quin és l'objecte del decret: regular els principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional i els requisits que aquests serveis han de complir per ser acreditats i, posteriorment, inscrits en el Registre d'entitats i serveis d'orientació professional i serveis complementaris. Els tres preceptes següents enumeren i defineixen els principis generals que han de regir el funcionament dels esmentats serveis (article 2), recullen una llista de definicions als efectes del Decret projectat (article 3) i estableixen els col·lectius que hauran de ser objecte d'atenció preferent per part dels serveis d'orientació professional (article 4).

A continuació, trobam quatre articles en què s'especifiquen els requisits i condicions als quals s'hauran d'ajustar aquests serveis: condicions funcionals (article 5), recursos humans i perfils professionals dels quals han de disposar (article 6), ràtios mínimes per unitat d'orientació (article 7), instal·lacions, mitjans i infraestructures (article 8).

L'article 9 indica quina documentació específica han de presentar les entitats que demanin l'acreditació de serveis d'orientació professional i/o serveis complementaris i la que correspon per a l'habilitació d'entitats.

La disposició addicional única assenyala que les referències genèriques a les formes masculines expressades al llarg del text s'han d'entendre fetes al gènere masculí i femení. Per acabar, les dues disposicions finals faculten el conseller de Model Econòmic, Turisme i Treball per dictar les disposicions necessàries per al desplegament del nou Decret (disposició final primera) i determinen que la seva entrada en vigor tindrà lloc l'endemà de la corresponent publicació del text aprovat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

Sisena

Un cop analitzat el contingut del Projecte, aquest Consell Consultiu considera que la seva regulació s'adequa, amb caràcter general, a l'ordenament jurídic en el qual s'insereix i, més en concret, la regulació projectada s'empara en la Llei 12/2018, de 15 de novembre, de serveis a les persones en l'àmbit social de la comunitat autònoma de les Illes Balears, que és objecte de desplegament reglamentari, i en el Reial decret 7/2015, de 16 de gener, pel qual s'aprova la cartera comuna de serveis del Sistema Nacional d'Ocupació.

No obstant això, aquest òrgan assessor considera convenient formular les observacions que s'indiquen tot seguit.

I. Amb caràcter general i sobre el Projecte de decret en conjunt:

La regulació que figura en aquest Decret es troba una mica desestructurada. Si bé és cert que no és obligatori que els decrets autonòmics s'estructurin en capítols i que el text de la norma projectada no és especialment extens, es recomana que, per raons sistemàtiques, es revisi l'estructura del futur Decret, de manera que aquest passi a estructurar-se de forma coherent amb el seu contingut i els diferents aspectes que conformen el seu objecte. Així, per exemple, hi podria haver un primer capítol en què s'incloguin les disposicions de caire general (com les dels articles 1 —objecte— i 3 —definicions—), un segon capítol en què hi hauria tota la part dedicada a la regulació dels principis generals de funcionament dels serveis d'orientació professional (article 2 —principis generals de funcionament d'aquests serveis—, article 4 —definició i tipologia de col·lectius que s'han d'atendre en

aquests serveis— i article 5 —condicions funcionals—) i, finalment, el darrer capítol dedicat als requisits que han de complir els serveis de les entitats per obtenir l'acreditació necessària per poder subscriure acords d'acció concertada amb l'Administració autonòmica (article 6 —recursos humans i perfils professionals—, article 7 —ràtios mínimes per a cada unitat d'orientació— i article 8 —instal·lacions, mitjans i infraestructures—). Aquesta observació es formula amb caràcter no essencial.

II. De forma més detallada, es formulen les observacions següents:

a) Coincidim amb l'observació feta pel Consell Econòmic i Social de les Illes Balears sobre la necessitat de millorar la redacció de l'article 5.3 de la norma projectada. En aquest apartat es preveuen tota una sèrie d'actuacions que *«es poden determinar i dur a terme»* en cada itinerari personalitzat d'inserció *«en funció de la situació de cada persona usuària i de la peculiaritat del col·lectiu»*, quan aquestes mateixes actuacions es preveuen en l'article 8.2 del Reial decret 7/2015, de 16 de gener, com a activitats que *«comprendran»* els serveis d'orientació professional. Es considera com a observació de caire essencial que s'hauria d'adaptar la redacció del dit precepte autonòmic per fer-la encaixar amb les previsions de la normativa estatal esmentada.

b) El contingut de l'article 9 del Decret no es correspon amb l'objecte de la norma projectada, ja que realment l'única cosa que fa aquest precepte és afegir un document més (una memòria descriptiva del servei) a la llista de documentació que han d'aportar les entitats interessades en el moment de sol·licitar l'acreditació dels serveis d'orientació professional. Aquesta documentació a adjuntar ja es troba inclosa en l'article 10.4 del Projecte de decret pel qual es crea i regula el Registre d'entitats i els serveis d'orientació professional i els serveis complementaris, i els procediments d'acreditació de serveis i habilitació d'entitats. De fet, es podria entendre que s'està impulsant una modificació d'una norma que, en el dia d'avui, encara es troba pendent d'aprovació. Sense entrar a valorar la conveniència de regular tot el desenvolupament reglamentari relacionat amb els serveis d'orientació professional en dues disposicions normatives en lloc d'unificar-ho en una d'única, el que sembla evident és que, si el regulador autonòmic ha optat per regular, d'una banda, el registre i el procediment d'acreditació d'aquests serveis, i, de l'altra, els principis generals de funcionament i els requisits que s'hauran de complir per obtenir l'acreditació esmentada, ara no es pot pretendre incloure aspectes d'un decret (la documentació a adjuntar a l'inici del procediment d'acreditació) en la norma que no té per objecte aquella part de la regulació que es vol establir. Aquesta observació es formula amb caràcter essencial.

En relació amb aquesta observació, el Consell Consultiu de les Illes Balears considera que seria molt recomanable regular en un únic decret tot allò que faci referència al procediment d'acreditació, habilitació i registre d'aquestes entitats i serveis d'orientació professional, incloent-hi tota la regulació dels requisits que s'han de complir per fer l'esmentada acreditació i els principis de funcionament dels serveis ja acreditats. En el cas que s'atengui aquest suggeriment i sempre que s'atenguin les diferents observacions essencials formulades en els dos dictàmens emesos, no seria necessari tornar a demanar un altre dictamen a aquest òrgan consultiu.

III. CONCLUSIONS

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

2a. El procediment d'elaboració d'aquesta disposició general és, en termes generals, ajustat a dret; no obstant això, d'acord amb les observacions fetes en la lletra *c* de l'apartat 3 de la consideració jurídica segona, abans que s'aprovi aquesta norma reglamentària s'han d'haver publicat els documents esmentats en aquella consideració jurídica. Aquesta observació es considera essencial.

3a. El Govern de les Illes Balears és competent, en els termes continguts en aquest dictamen, per aprovar, mitjançant un acord del Consell de Govern, la norma projectada.

4a. Les observacions formulades en les lletres *a* i *b* de l'apartat II de la consideració jurídica sisena tenen caràcter essencial, a l'efecte de l'aprovació del Decret i per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu» establerta en l'article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest organisme. La resta d'observacions efectuades en les consideracions jurídiques segona (lletres *a* i *b*) i sisena (apartat I i paràgraf final) no són essencials però, si fossin ateses, millorarien el contingut de l'expedient i la redacció del text definitiu.

Palma, 27 de juliol de 2022

El president

DIEGUEZ SEGUÍ
ANTONIO JOSE
Firmado digitalmente por
DIEGUEZ SEGUÍ ANTONIO
JOSE -
Fecha: 2022.07.28
12:23:19 +02'00'

Antonio José Diéguez Seguí

La consellera secretària

BALLESTER
CARDELL
MARIA - DNI
Firmado digitalmente
por BALLESTER
CARDELL MARIA - DNI
Fecha: 2022.07.28
12:42:25 +02'00'

Maria Ballester Cardell