



Consell Consultiu de les Illes Balears

MEMÒRIA SOBRE L'OPORTUNITAT I LA NECESSITAT D'INICIAR L'ELABORACIÓ D'UN PROJECTE DE DECRET PER APROVAR EL REGLAMENT D'ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT DEL CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

1. El segon paràgraf de l'article 23 de la redacció originària de la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat —abans de la modificació i la reenumeració que n'ha fet la Llei orgànica 3/2004, de 28 de desembre—, disposava que el dictamen del Consell d'Estat era preceptiu per a les comunitats autònomes en els mateixos casos que preveia aquesta Llei per a l'Estat, quan haguessin assumit les competències corresponents. El Tribunal Constitucional en la Sentència 204/1992, de 26 de novembre, es va pronunciar sobre una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada contra aquest article per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana. En la Sentència va concloure la possibilitat de crear òrgans consultius autonòmics, i que la intervenció d'aquests òrgans exclou la del Consell d'Estat sempre que estiguin dotats «de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica». Així les coses, es va crear el Consell Consultiu de les Illes Balears mitjançant la Llei autonòmica 5/1993, de 15 de juny, com l'òrgan superior de consulta de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

2. Arran de la redacció de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears que fa la Llei orgànica 3/1999, de 8 de gener, el Consell Consultiu gaudeix de naturalesa estatutària i, per tant, de personalitat jurídica pròpia. Actualment aquesta institució figura en l'article 76 de l'Estatut (en la redacció de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer), precepte ubicat en el capítol VI, «òrgans de consulta i assessorament», del títol IV, «de les institucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears»:

1. El Consell Consultiu de les Illes Balears és l'òrgan superior de consulta de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
2. El Consell Consultiu està integrat com a màxim per deu juristes de prestigi reconegut, dues cinquenes parts dels quals han de ser elegits pel Parlament mitjançant el vot favorable de tres cinquenes parts dels diputats, i les altres tres cinquenes parts dels membres han de ser elegits pel Govern.
3. Una llei del Parlament n'ha de regular el nombre, l'organització i el funcionament.

3. Aquest òrgan consultiu ha de vetlar per l'observança de la legalitat i exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica i funcional. En aquests moments el regula la Llei 5/2010, de 16 de juny, amb les modificacions incorporades per la Llei 7/2011, de 20 d'octubre; la Llei 5/2015, de 23 de març, de racionalització i simplificació de l'ordenament legal i reglamentari de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears; la Llei 1/2018, de 5 de març, de cossos i escales propis del Consell Consultiu de les Illes Balears, i, més recentment, la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

4. El Consell Consultiu té encomanat l'alt assessorament del Parlament, del Govern i de l'Administració de la Comunitat Autònoma, dels consells insulars i dels ens locals, així com de la Universitat de les Illes Balears. A més, li corresponen, segons la Llei que el regula, l'assessorament dels ens que integren l'Administració instrumental dependent de qualsevol dels ens territorials esmentats i el de les altres entitats i corporacions de dret públic que no estan integrades en l'Administració de les Illes Balears, quan ho exigeixi la llei.

5. L'article 1.4 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears, estableix que aquest òrgan s'ha d'organitzar d'acord amb el que determinen aquesta Llei i el seu Reglament d'organització i funcionament. En aquests moments està en vigor el Decret 24/2003, de 28 de març, pel qual s'aprova el reglament orgànic del Consell Consultiu de les Illes Balears (BOIB núm. 51, de 12 d'abril de 2003), que derogà, expressament, el primer reglament orgànic de la institució, aprovat pel Decret 118/1993, de 14 d'octubre.

6. No obstant això, la derogació de la Llei 5/1993, de 15 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears, que es va dur a terme mitjançant la Llei 5/2010, de 16 de juny, va determinar que algunes de les disposicions de l'actual Reglament de desplegament s'haguessin d'entendre igualment derogades, i que d'altres quedassin desfasades, ja que no s'adaptaven a la legislació vigent.

En el dia d'avui es troba a faltar, en el Reglament actual, la previsió de la personalitat jurídica pròpia que té atribuïda aquest òrgan de consulta amb el reconeixement de la seva naturalesa estatutària en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. També hi manca el desplegament reglamentari d'algunes previsions legals contingudes en la Llei 5/2010, per exemple les que figuren en l'article 25.4 (relatiu a la possibilitat d'incloure, dins els requisits formals per fer les consultes, la tramesa d'expedients o documents al Consell Consultiu a través de mitjans informatitzats i telemàtics, a mesura que s'implantin les noves tecnologies en l'Administració pública) o en la disposició addicional cinquena (que indica que ha de ser *prioritària* la implantació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació i que s'ha d'habilitar un mitjà de publicació dels dictàmens i informes evacuats).

Per aquests motius, la disposició final primera de l'actual Llei 5/2010, de 16 de juny, assenyala que el Govern de les Illes Balears ha d'aprovar un nou reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu, «a proposta d'aquesta institució» i en els termes exigits per les modificacions que introdueix aquesta Llei.

7. Altrament, en l'àmbit estatal, l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, ha implicat, entre altres coses, la introducció d'importants novetats en matèria d'Administració electrònica, que resulten aplicables a totes les administracions públiques.

En particular, la Llei 39/2015 regula en l'articulat, entre d'altres, les qüestions següents: l'expedient electrònic (article 70.2), l'obligació de cada Administració de disposar d'un

registre electrònic (article 16), els registres electrònics d'apoderaments (article 6), els sistemes d'identificació electrònica dels interessats i la signatura electrònica (article 9), l'emissió de documents electrònics per part de les administracions públiques (article 26) o la validesa i l'eficàcia de còpies electròniques (article 27).

D'altra banda, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre —que derogà la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics—, estableix, en l'article 3.2, l'obligació de les administracions públiques de relacionar-se entre si i amb els seus òrgans, organismes públics i entitats vinculats o dependents a través de mitjans electrònics que assegurin la interoperabilitat i seguretat dels sistemes. Així mateix, aquesta Llei regula, en el capítol V del títol preliminar, el funcionament electrònic del sector públic: la seu electrònica (article 38), el portal d'internet (article 39), la facultat de les administracions públiques d'identificar-se electrònicament (article 40), l'actuació administrativa automatitzada (article 41), els sistemes de signatura electrònica (article 42), la signatura electrònica del personal al servei de les administracions públiques (article 43), etc.

A més, en els articles 15 a 18, la Llei 40/2015 regula el règim aplicable al funcionament dels òrgans col·legiats de les diferents administracions públiques, amb importants disposicions relatives al funcionament electrònic de les convocatòries i de les sessions, o a la remissió electrònica de les actes. La Llei 40/2015 és aplicable al funcionament del Consell Consultiu, sens perjudici de les peculiaritats organitzatives establertes en la Llei 5/2010, de 16 de juny, i en la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. És necessari, per tant, fer una passa més per adaptar l'organització i el funcionament del Consell Consultiu als principis que regeixen en matèria d'Administració electrònica i que figuren en les lleis estatals esmentades.

D'altra banda, continuant en l'àmbit estatal, cal tenir en compte també l'entrada en vigor de la Llei 19/2013, de 19 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com el Reglament (UE) núm. 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de dades de les persones físiques, i la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, sobre protecció de dades de caràcter personal i garantia dels drets digitals.

Totes aquestes reformes legislatives fan necessari aprovar un reglament que adequi el funcionament del Consell Consultiu a les modificacions introduïdes per la Llei 5/2010, a les noves previsions legals i a les necessitats d'aquesta institució, i derogar l'actual —Decret 24/2003, de 28 de març.

8. Així, en compliment de la disposició final primera de la Llei 5/2010, de 16 de juny, l'any 2012 el president encomanà a tres consellers que elaborassin una proposta de reglament orgànic regulador del funcionament del Consell Consultiu. En la sessió plenària de 14 de març de 2012, els consellers que s'havien d'encarregar d'aquesta tasca informaren el Ple sobre les seves propostes, les quals partien d'una redacció que es limitava a adaptar el Reglament vigent a les reformes operades per les lleis 5/2010 i

7/2011. En aquesta sessió es va acordar, per unanimitat, que era millor preparar un altre reglament en lloc de modificar l'actual. No obstant això, en la sessió plenària següent, de 18 d'abril de 2012, s'acordà, igualment per unanimitat, ajornar la proposta de reglament.

9. Posteriorment, en la sessió plenària de 4 de maig de 2016, el president plantejà a tots els consellers la necessitat de tornar a impulsar l'elaboració d'un nou reglament orgànic. Amb aquesta finalitat, el Ple acordà designar novament una ponència especial de tres consellers.

10. Aquest impuls es va materialitzar finalment en la sessió de 28 de juny de 2017, en què el Ple del Consell Consultiu, per unanimitat, va donar el vistiplau a la memòria justificativa de la consellera secretària, de la mateixa data, sobre l'oportunitat i la necessitat d'elaborar un projecte de decret pel qual s'aprovàs el nou reglament orgànic, i en què es va acordar, de manera formal, iniciar el procediment per elaborar-lo. En aquesta mateixa sessió es va nomenar la consellera secretària com a òrgan instructor responsable de tramitar-lo, i es va aprovar el Pla normatiu del Consell Consultiu de les Illes Balears per a l'any 2017, en què figurava publicada, en el lloc web, aquesta iniciativa reglamentària.

11. El president d'aquesta institució va comunicar formalment l'acord d'inici a la presidenta de les Illes Balears i al president del Parlament. Altrament, consta en l'expedient del projecte (ROCC 1/2017) que aquest òrgan de consulta acomplí, tot i que no era necessari perquè es tractava d'una norma de naturalesa organitzativa, el tràmit de consulta pública prèvia que conté l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (normativa vigent en la data d'inici d'aquest procediment), mitjançant la publicació en el lloc web, i durant el termini de quinze dies, de l'enllaç del text de la memòria justificativa de la consellera secretària aprovada en la sessió plenària de 28 de juny de 2017, sobre l'oportunitat i la necessitat d'iniciar l'elaboració d'aquest Decret, si bé no es van registrar al·legacions telemàtiques.

12. Amb posterioritat, el president recordà, en la sessió de 22 de novembre de 2017, que calia impulsar el procediment d'elaboració del nou reglament orgànic, si bé el Ple va considerar en aquell moment (tal com es va fer constar en l'acta) que era millor esperar el desplegament normatiu de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre l'Administració electrònica i la seva adaptació a les lleis 39/2015 i 40/2015, ambdues d'1 d'octubre.

13. Aquest desplegament encara no s'ha produït; no obstant això, en l'àmbit autonòmic el 3 de febrer de 2019 va entrar en vigor la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears (BOIB núm. 15, de 2 de febrer), que derogà la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern, i que va introduir, en el capítol II, un procediment específic d'elaboració normativa que recull els principis de bona regulació i de participació ciutadana prevists en la legislació estatal mencionada. A la vegada, mitjançant la disposició final primera, aquesta Llei va modificar, entre d'altres, la Llei 5/2010, de 16 de juny, pel que fa als apartats 7 i 8 de l'article 18 (que regula els supòsits d'emissió

preceptiva de dictamen), i a l'apartat 2 de l'article 24 (relatiu als terminis d'emissió de dictamen).

14. Altrament, poc temps abans d'aprovar-se la Llei 1/2019, la Llei 5/2010 va resultar modificada per la Llei 1/2018, de 5 de març, de cossos i escales propis del Consell Consultiu de les Illes Balears (BOIB núm. 30, de 8 de març), si bé finalment es va considerar més adequat, des del punt de vista de la tècnica normativa, que es desplegàs reglamentàriament el règim del personal propi d'aquesta institució (l'estatut del personal propi) de manera específica i més detallada amb una norma distinta del nou reglament orgànic.

15. Hem de recordar aquí que, el mes de desembre de 2019, els membres del Consell Consultiu van cessar perquè expirà el termini de nomenament (quatre anys), d'acord amb l'article 16.1.c de la Llei 5/2010, de 16 de juny. De conformitat amb l'article 6 d'aquesta Llei, els nous membres es nomenaren mitjançant el Decret 34/2019, de 13 de desembre, de la presidenta de les Illes Balears (BOIB núm. 168, de 14 de desembre); el president i la consellera secretària es van nomenar amb el Decret 37/2019, de 23 de desembre, de la presidenta de les Illes Balears (BOIB núm. 173, de 26 de desembre). Així, es renovà la composició d'aquest òrgan de consulta.

16. Per tots els motius exposats i ateses aquestes circumstàncies imprevistes, consideram que ha decaigut el procediment del reglament orgànic iniciat amb l'Acord plenari de 28 de juny de 2017. En conseqüència, per complir la disposició final primera de la Llei 5/2010, de 16 de juny, és necessari iniciar, mitjançant un acord del Ple, un nou procediment d'elaboració d'un projecte de decret per aprovar el reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu de les Illes Balears.

17. Pel que fa a la tramitació, cal recordar que l'article 8 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, inclou expressament, en la lletra *b*, entre les funcions atribuïdes al Ple, la d'«aprovar el propi projecte de reglament orgànic i de funcionament, i també les seves modificacions». De manera que és voluntat del legislador que el projecte d'aquest reglament l'aprovi el Consell Consultiu. Per tant, correspon també a aquesta institució tramitar-lo íntegrament, tot i que després caldrà que es remeti al Govern perquè l'aprovi mitjançant un decret del Consell de Govern, de conformitat amb la disposició final primera de la Llei 5/2010, que així ho determina.

Aquesta potestat reglamentària *ad intra* atribuïda *ex lege* al Ple del Consell Consultiu que l'habilita per aprovar el reglament de funcionament intern constitueix, sens dubte, una de les manifestacions originàries del reconeixement de l'autonomia orgànica i funcional que la Llei 5/2010 atorga a aquest òrgan de consulta. L'argument esmentat es reforça amb el contingut de l'article 129.4, en el paràgraf quart, de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, que indica que «les lleis poden habilitar directament autoritats independents o altres organismes que tinguin atribuïda aquesta potestat per aprovar normes en desplegament o aplicació d'aquestes, quan la naturalesa de la matèria així ho exigeixi».

18. Atès el que s'ha exposat, el Ple haurà d'acordar novament, fent ús de les seves atribucions legals, l'inici del procediment d'elaboració del Projecte de decret per

aprovar el reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu, i haurà de nomenar, a la vegada, l'òrgan instructor responsable de tramitar-lo. En aquest cas, tot i que el procediment s'iniciarà amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 1/2019, atesa la naturalesa organitzativa del reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu —com ja es va exposar en la memòria justificativa ratificada per l'Acord del Ple de 28 de juny de 2017—, aquest Projecte de decret està exclòs de l'aplicació del procediment d'elaboració normativa de la Llei 1/2019, de conformitat amb el que disposa l'article 53.2, que exclou del procediment «[...] el projecte de llei de pressuposts generals de la comunitat autònoma, els decrets llei i els projectes de disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu» (si bé, en el cas de les disposicions reglamentàries organitzatives que han de dictar el Govern o els consellers exigeix la resolució d'inici del procediment, els informes preceptius prevists legalment i, si és el cas, l'informe sobre la despesa pressupostària que generi).

No obstant això, encara que el procediment d'aquest Projecte de decret estigui exclòs de l'aplicació mencionada, com hem dit, s'estima recomanable, per atendre els principis de transparència i de participació ciutadana, que doni compliment als tràmits del procediment d'elaboració normativa que estableix, en el capítol II, la Llei 1/2019, de 31 de gener, i que són:

a) El tràmit de consulta pública prèvia (article 55 de la Llei 1/2019).

El Projecte de reglament orgànic ha de regular, com fa el Reglament actual, el funcionament de la institució i, en conseqüència, la seva organització. Segons l'article 133 de la Llei 39/2015, no és necessària la consulta prèvia —als subjectes i les organitzacions més representatives potencialment afectats— quan la futura norma sigui organitzativa. També es pot prescindir de la consulta prèvia si la proposta normativa no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposa obligacions rellevants als destinataris o regula aspectes parcials d'una matèria. Totes aquestes circumstàncies fan pensar que no és preceptiva la consulta prèvia en el cas del Projecte de reglament orgànic del Consell Consultiu. Tanmateix, es recomana publicar aquesta memòria en el lloc web i fixar un termini de quinze dies hàbils perquè els interessats puguin presentar les diferents opinions.

b) Els tràmits d'audiència i d'informació pública (article 58 de la Llei 1/2019).

Resulta aconsellable, tot i que no sigui preceptiu, com hem dit, fer una consulta a les autoritats i els òrgans administratius legitimats per sol·licitar dictamen al Consell Consultiu, especialment en la part que els afecta. D'aquesta manera, es considera necessari traslladar la proposta de reglament orgànic i de funcionament a la presidenta de les Illes Balears i a les conselleries de l'Administració autonòmica, al president del Parlament, als presidents dels consells insulars, als batles dels ajuntaments de la comunitat autònoma, a través de la FELIB, i al rector de la Universitat de les Illes Balears. Se'ls n'ha de donar trasllat, perquè hi facin les observacions que considerin oportunes en un termini no inferior a deu dies, així com se'ls ha d'atorgar audiència.

Pel que fa al tràmit d'informació pública, també és aconsellable acomplir-lo, per fomentar la participació en el procediment, mitjançant la publicació de l'anunci corresponent en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, que indiqui, a la vegada, el lloc web en què es pot accedir al Projecte normatiu (en el nostre cas en el lloc web de la institució), tot de conformitat amb l'article 58 de la Llei 1/2019, del Govern de les Illes Balears.

c) L'informe d'avaluació d'impacte de gènere, que l'article 59 de la Llei 1/2019 inclou com un dels informes preceptius dins el procediment d'elaboració de projectes normatius.

L'ha d'emetre la directora de l'Institut Balear de la Dona, en els termes establerts en la normativa sobre igualtat.

d) L'informe d'impacte sobre la identitat de gènere i llibertat sexual exigít per la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTTBI fòbia.

e) La memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, en els termes i amb el contingut prevists en l'article 60 de la Llei 1/2019.

Ha d'elaborar la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu l'òrgan responsable de la tramitació.

19. Després d'haver rebut les observacions i els informes, el Ple de la institució els ha de valorar, i el text definitiu que en resulti s'ha de trametre al Consell de Govern perquè l'aprovi i el publiqui.

20. En compliment de l'article 51 de la Llei 1/2019, s'ha de publicar la iniciativa reglamentària en el lloc web de la institució, així com la consulta prèvia (tot i que es considera que no és preceptiu en aquest darrer cas).

21. Finalment, cal tenir present que el Consell Consultiu està integrat per deu juristes, dues cinquenes parts dels quals han estat elegits pel Parlament, i les altres tres cinquenes, pel Govern. Per aquest motiu, es considera adequat comunicar al president del Parlament i a la presidenta de les Illes Balears el nou acord del Ple pel qual s'aprova l'inici de la tramitació per elaborar el reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu.

Palma, 20 de maig de 2020

La consellera secretària