

Dictamen núm. 9/2020, relatiu al projecte de decret de modificació del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega parcialment la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de la joventut

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 16 de desembre de 2020 es registra d'entrada, amb caràcter urgent, en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Afers Socials i Esports relativa al projecte de decret de modificació del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega parcialment la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de la joventut.

Segon. El dia 17 de desembre de 2020, la presidenta en funcions del Consell Econòmic i Social va dictar una resolució en virtut de la qual, una vegada examinades les circumstàncies al·legades, s'acceptava la tramitació de la sol·licitud de dictamen pel procediment d'urgència.

Tercer. El dia 18 de desembre de 2020 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Quart. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports de 26 de maig de 2020 per la qual s'ordena l'inici del procediment per modificar el Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega parcialment la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de la joventut.
2. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (primera versió).
3. Informe de la directora general d'Infància, Joventut i Famílies, sobre la necessitat de mantenir les mesures provisionals en matèria d'activitats d'educació de temps lliure infantil i juvenil adoptades per la resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports de 26 de maig de 2020.
4. Informe jurídic relatiu al manteniment de les mesures provisionals adoptades mitjançant la resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports de dia 26 de maig de 2020.
5. Resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports per la qual es confirmen les mesures provisionals en matèria d'activitats d'educació de tems lliure infantil i juvenil i se sotmet al tràmit d'informació pública el projecte de Decret de modificació del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega parcialment la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de la joventut (BOIB núm.137 de 6 d'agost).
6. Tràmit d'audiència a les conselleries de l'administració autonòmica, mitjançant les seves secretaries generals, als consells insulars, als ajuntaments, a través de la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears, a la Universitat de les Illes Balears i resta d'entitats interessades.
7. Justificants de la recepció del tràmit d'audiència.
8. Diligència sobre les aportacions presentades per via telemàtica durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.

9. Observacions presentades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública presentades per via telemàtica.
10. En el tràmit d'audiència i d'informació pública, han presentat al·legacions les següents entitats:
 - Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat.
 - Consell Insular de Menorca.
 - Consell Insular d'Eivissa.
11. Sol·licitud d'informe d'impacte de gènere.
12. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (segona versió).
13. Certificat emès pel secretari general de la Conselleria d'Afers Socials i Esports.
14. Esborrany del projecte de decret.
15. Ofici de la consellera d'Afers Socials i Esports mitjançant el qual sol·licita amb caràcter urgent el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball de l'Àrea Social elabora una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió Permanent. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 30 de desembre de 2020.

II. Contingut del projecte de decret

I. El projecte de decret tramés per a dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per un article únic, en virtut del qual es modifiquen determinats preceptes del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega parcialment la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de joventut, i una part final formada per una disposició final.

El preàmbul de la norma justifica l'aprovació del projecte normatiu d'una banda en la necessitat de dotar d'instruments als consells insulars per adaptar el lleure a la situació

sorgida com a conseqüència de la Covid-19, i de l'altra, per corregir determinades deficiències que s'han detectat en la pràctica de l'aplicació del decret que es pretén modificar durant aquests dos anys de vigència.

En relació a la competència de la Comunitat Autònoma sobre la matèria objecte de regulació, l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, disposa en el seu apartat 12 que correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència exclusiva en matèria d'esport i lleure, foment, planificació i coordinació de les activitats esportives d'oci, mentre que l'apartat 13, atorga a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en matèria joventut, disseny i aplicació de polítiques, plans i programes destinats a la joventut. D'altra banda, cal tenir present que d'acord amb els apartats 9 i 16 de l'article 70 de l'Estatut d'Autonomia, les competències de lleure i joventut són pròpies dels consells insulars, no obstant això, l'article 58.3 de l'Estatut estableix en relació a les competències que els consells insulars han assumit com a pròpies, que el Govern de les Illes Balears podrà establir els principis generals sobre la matèria, garantint l'exercici de la potestat reglamentària per part dels consells insulars.

En aquest sentit, l'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears. Seguidament, l'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern.

Quant al marc normatiu en el qual s'insereix la proposta, es fa referència a la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de la joventut, i al Decret 23/2018, de 6 de juliol, que la desplega parcialment.

Finalment, i d'acord amb el que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i l'article 49 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, explica com aquest projecte s'ajusta als principis de necessitat, eficiència, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, qualitat i simplificació.

II. Pel que fa a la part dispositiva del projecte normatiu, aquesta s'estructura en un article únic, en virtut del qual, es modifiquen determinats articles del Decret 23/2018, de 6 de juliol.

III. Quant a la part final, aquesta es troba formada per una disposició final única, que determina la seva entrada en vigor.

III. Observacions generals

Primera. L'article 31 de la Convenció sobre els drets de la infància, ratificada per Espanya el 30 de novembre de 1990, reconeix el dret de l'infant al descans i l'esplai, al joc i a les activitats recreatives pròpies de la seva edat i a participar lliurement en la vida cultural i en les arts. Paral·lelament, l'article 32 de la Convenció Iberoamericana de Drets dels joves, ratificat per Espanya el 6 de novembre de 2007, recull que els joves tenen dret a l'oci i al temps lliure, a viatjar i a conèixer altres comunitats en els àmbits nacional, regional i internacional, com a mecanisme per promoure l'intercanvi cultural educatiu, vivencial i lúdic, per tal d'assolir el coneixement mutu i el respecte a la diversitat cultural i la solidaritat.

Segona. La primera norma autonòmica que va regular de manera global les diferents matèries d'aquest àmbit a les Illes Balears va ser la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral

de la joventut. D'acord amb l'article 46 de la Llei 10/2006, de 26 de juliol, les activitats d'educació en el temps lliure infantil i juvenils són aquelles adreçades als infants i joves, fins a l'edat que es determini reglamentàriament, que tenen la finalitat d'afavorir la participació social, la diversió, la formació, el descans i les relacions dels seus participants, en execució d'un programa o projecte educatiu i que es fan dins l'àmbit de l'educació no formal amb la durada mínima que s'estableixi reglamentàriament. S'hi inclouen les activitats de temps lliure que es fan amb menors d'edat als casals i als centres infantils i juvenils de temps lliure, de caràcter públic o privat, que tenen el mínim de funcionament setmanal continuat que es determini reglamentàriament.

Actualment, ningú no dubta del caràcter educatiu que tenen les activitats de temps lliure infantil i juvenil, les quals sovint es duen a terme a través d'escoles d'estiu, casals esportius, colònies o camps de voluntariat, ja sigui a l'aire lliure o a instal·lacions, infants i joves troben un espai entre iguals, fora de l'àmbit de l'escola i de l'àmbit familiar, on relacionar-se, aprendre valors i integrar-se d'una manera lúdica i divertida. Les activitats de lleure infantil i juvenil contribueixen, per tant, al desenvolupament integral d'infants i joves i a la millora de les seves competències i habilitats, en un marc d'educació no formal que complementa l'ensenyament reglat.

Malauradament, el lleure ha estat un dels sectors més castigats per la pandèmia del coronavirus, amb escoles d'estiu tancades i campaments suspesos, juntament amb una situació propera a un confinament domiciliari, dibuixen un panorama certament desolador per aquest sector educatiu. En l'actualitat, la pandèmia encara es troba lluny de ser superada, i l'aprovació d'un nou estat d'alarma l'octubre de 2020, posen de manifest la necessitat d'aprovar mesures per recuperar l'activitat de lleure d'una manera segura i ordenada.

Tercera. La petició de dictamen demana la necessitat de tramitar-lo per la via d'urgència fonamentalment en atenció a dues raons, d'una banda, la necessitat de dotar als consells insulars dels instruments necessaris per regular el sector del lleure en aquesta situació de crisi sanitària, i de l'altra, corregir determinades deficiències del Decret 23/2018 que s'han detectat durant aquests dos anys de vigència.

El procediment d'emissió de dictàmens per via d'urgència implica que el dictamen s'ha d'emetre en el termini de 10 dies hàbils, comptadors des de l'entrada de l'expedient en la seu del Consell. En relació amb això, s'ha de tenir en compte que el CES és un òrgan col·legiat de consulta i assessorament creat per generar un debat ordenat en el si de la societat civil organitzada sobre les matèries de caire econòmic, social i d'ocupació, i què, per tant, en els procediments d'elaboració dels dictàmens, s'ha de garantir que es genera el necessari debat, la qual cosa no sempre és possible quan s'aplica el procediment abreujat.

En aquest sentit, el CES és conscient de les dificultats que ha sofert el sector del lleure durant els darrers mesos, les quals a dia d'avui, davant l'actual incidència de la pandèmia, es troben lluny de ser superades. A la vista d'aquestes consideracions i de la repercussió de la norma per al sector, es va acordar mitjançant una resolució de la presidenta en funcions d'aquest Consell acceptar la urgència sol·licitada.

Quarta. La consellera d'Afers Socials i Esports es troba legitimada per a sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1.a) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i l'article 31 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament.

IV. Observacions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits fins al moment de la sol·licitud del dictamen. En aquest sentit, es troba justificat a la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu l'absència de la consulta pública prèvia, atès que es donen les circumstàncies previstes a l'article 55.2.h) de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. A continuació, consta a l'expedient la resolució de la consellera d'Afers Socials i Esports per la qual s'ordena l'inici del procediment, en la qual es preveuen les mesures provisionals necessàries per assegurar l'eficàcia de la nova regulació, justificant-se en la mateixa resolució la manca del tràmit d'audiència previst a l'article 57.3 de la Llei 1/2019 atesa la concurrència de circumstàncies d'urgència inajornable, i l'informe dels serveis jurídics, que justifica el manteniment de les mesures una vegada transcorreguts dos mesos des de la seva adopció, tal i com exigeix l'article 57.4 de l'esmentada llei. Tot seguit, s'ha donat trasllat del projecte normatiu a les conselleries de l'administració autonòmica, mitjançant les seves secretaries generals, als consells insulars, atès que es tracta d'una matèria que afecta a les seves competències, a la Universitat de les Illes Balears, a la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears i, mitjançant el tràmit d'informació pública, s'ha donat la possibilitat de participar a tots aquells que es poguessin considerar interessats.

D'altra banda, es preveu a l'expedient la participació en el procediment del Consell de la Joventut de les Illes Balears, com a màxim òrgan de canalització de la participació de la joventut en el desenvolupament social, econòmic, polític i cultural de les Illes Balears, així com la sol·licitud del preceptiu informe d'impacte de gènere, d'acord amb el que estableix l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes. Tots dos informes s'hauran d'incorporar a l'expedient abans de sol·licitar el corresponent dictamen al Consell Consultiu.

Finalment, es valora positivament que s'hagin considerat individualment totes les alegacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública, fent especial esment als motius pel quals s'acceptaven o es rebutjaven.

Segona. En relació amb la part expositiva, considerem que, en general, compleix amb el seu objecte, atès que delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació.

Així, com ha indicat el Consell d'Estat (Dictamen 4078/1996, de 5 de desembre) el preàmbul "pot complir una important funció en la motivació de l'exercici d'una potestat discrecional com és la reglamentària, i pot contribuir a més al control judicial dels reglaments que resulta de l'article 106.1 de la Constitució, especialment des de la perspectiva del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, consagrat a l'article 9.3 de la Constitució".

En qualsevol cas, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, s'ha de fer constar també la consulta feta a aquest Consell.

Tercera. Quant al contingut del projecte de decret, entenem que per raons de seguretat jurídica i per evitar situacions d'arbitrarietat en l'aplicació de la norma, s'haurien d'especificar quines són les circumstàncies excepcionals que permeten l'aplicació de les mesures excepcionals, previstes a les disposicions addicionals vuitena i novena del projecte normatiu.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret de modificació del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega parcialment la Llei

10/2006, de 26 de juliol, integral de la joventut, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 30 de desembre de 2020

El secretari general



Josep Valero González

Vist i plau

La presidenta en funcions



Carmen Planas Palou