



Informe sobre el projecte de Decret pel qual es regula l'educació inclusiva de les Illes Balears.

Antecedents

S'ha tramès al Departament Jurídic de la Conselleria d'Educació i Formació Professional l'expedient complet del projecte de Decret pel qual s regula l'educació inclusiva de les Illes Balears, perquè aquest servei n'emeti, d'acord amb el que disposa l'article 59.2 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, l'informe preceptiu.

Fonaments de dret

1. L'article 36.2 de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, per la qual s'aprova l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, atribueix a la Comunitat Autònoma la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, així com el Reial decret 1876/1997, de 12 de desembre, sobre el traspàs de funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a les Illes Balears en matèria d'ensenyament no universitari.
2. La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, amb la redacció introduïda per la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, estableix a l'article 4.3 que *Sin perjuicio de que a lo largo de la enseñanza básica se garantiza una educación común para todo el alumnado, se adoptará la educación inclusiva como principio fundamental, con el fin de atender a la diversidad de las necesidades de todo el alumnado, tanto del que tiene especiales dificultades de aprendizaje como del que tiene mayor capacidad y motivación para aprender. Cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas, metodológicas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente ley, conforme a los principios del Diseño universal de aprendizaje, garantizando en todo caso los derechos de la infancia y facilitando el acceso a los apoyos que el alumnado requiera.*

L'article 80.1, per la seva banda, indica que *Con el fin de hacer efectivo el principio de equidad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán acciones dirigidas hacia las personas, grupos, entornos sociales y ámbitos territoriales que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeducativa y cultural con el objetivo de eliminar las barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, asegurando con ello los ajustes razonables en función de sus necesidades individuales y prestando el apoyo necesario para fomentar su máximo desarrollo educativo*



y social, de manera que puedan acceder a una educación inclusiva, en igualdad de condiciones con los demás.

*L'apartat 3 de l'article 80 estableix que *Corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia fijar sus objetivos prioritarios a fin de lograr una educación de mayor equidad.**

El capítol II del títol VI de la Llei 1/2022, de 8 de març, d'educació de les Illes Balears, regula l'educació inclusiva, que s'estableix com un principi fonamental de la política educativa.

3. Els articles 46 a 52 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, pel que fa a la potestat reglamentària, la forma de les disposicions reglamentàries, la jerarquia normativa, els principis de bona regulació, la transparència i participació ciutadana en el procediment d'elaboració normativa a través del lloc web i la publicitat de les normes.

Els articles 53 a 60 de l'esmentada Llei 1/2019 pel que fa al procediment d'elaboració normativa.

4. L'article 4 del Decret legislatiu 112/2001, de 7 de setembre, mitjançant el qual s'aprova el text refós de la Llei de consells escolars de les Illes Balears, que disposa que el Consell Escolar de les Illes Balears és l'organisme superior de participació i consulta de tots els sectors afectats en la programació general de l'ensenyament no universitari a les Illes Balears
5. L'article 6 de l'esmentat text legal, que determina que el Consell Escolar de les Illes Balears (CEIB) ha de ser consultat preceptivament sobre els projectes de Decret elaborats pel Govern en matèria educativa.
6. El Decret 45/2022 de 28 de novembre, pel qual es regulen les meses de participació per sectors de la comunitat educativa de les Illes Balears en l'àmbit de l'educació no universitària.
7. La Llei 5/2010, de 16 de juny del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Consideracions jurídiques

1. El projecte de Decret sotmès a informe està integrat per un preàmbul, 37 articles dividits en vuit capítols, deu disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

El present projecte de Decret té per objecte establir els principis i les actuacions encaminats a garantir que els centres educatius no universitaris sostinguts



totalment o parcialment amb fons públics de les Illes Balears desenvolupin una resposta educativa mitjançant la qual s'han de fer efectius els principis d'equitat, qualitat i equiparació d'oportunitats per promoure el progrés en els processos d'ensenyament i aprenentatge de tot l'alumnat.

Vist el contingut de l'article 80 de la Llei orgànica 2/2006, així com el de l'article 142.1 de la Llei 1/2022, que disposa que *La consejería proporcionará las medidas y los apoyos que sean necesarios para favorecer la inclusión educativa*, aquest projecte de Decret respon a aquest mandat legal, i substituirà el Decret 39/2011, de 29 d'abril, pel qual es regula l'atenció a la diversitat i l'orientació educativa als centres educatius no universitaris sostinguts amb fons públics.

Vist el contingut del projecte de Decret entenem que, en general, aquest s'adequa a la normativa dalt esmentada, encara que es fan les següents **observacions**:

- a) L'ús de les sigles LOE i LOMLOE al preàmbul es pot justificar per evitar formulacions farragoses i repetitives, però és suficient que s'expliquin quan apareixen per primera vegada, mitjançant la seva inclusió entre parèntesis o entre comes, precedides de l'expressió «en endavant».
- b) Al cinquè paràgraf de la part III del preàmbul, és incorrecta la referència a l'article 157.1.f) de la LOE. Sembla que, al manco en part, el text fa referència a l'article 1.f) d'aquesta llei orgànica.
- c) Al darrer paràgraf del preàmbul, consistent en la fórmula promulgatòria, no s'ha d'esmentar cap més informe o tràmit que el dictamen del Consell Consultiu. Les mencions d'altres organismes i entitats que han emès informe abans sobre el projecte (en aquest cas el del CEIB) s'han d'incloure en el text introductori, però no en l'esmentada fórmula.
- d) L'article 24.7 del projecte de Decret indica que els alumnes matriculats a educació especial bàsica a un centre d'educació especial poden perllongar la seva escolarització a aquesta etapa fins als 20 anys complerts l'any natural en què acaba el curs escolar. No obstant això, cal tenir en compte que la LOE estableix al seu article 74.1 que l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives especials en unitats o centres d'educació especial, sense fer menció a cap modalitat d'ensenyament, es pot perllongar fins els 21 anys.
- e) L'article 27.4 del projecte de Decret estableix que L'escolarització d'alumnes a centres d'educació especial o en ASCE requereix la proposta dels equips d'orientació i suport a l'aprenentatge, amb un informe psicopedagògic i social previ, a on s'especifiquin les mesures i els suports, i un dictamen per modalitat d'escolarització diferent de l'ordinària. Cal tenir en compte que l'article 111.3 de la Llei 1/2022 estableix que *La escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en centros ordinarios o centros de educación especial requerirá un informe*



de los servicios de orientación, però també de la Inspección Educativa y de otros organismos específicos.

- f) El segon apartat de la disposició addicional novena del projecte de Decret indica que *L'Administració educativa s'ha de comprometre en aquest termini a reduir de manera progressiva la matrícula als centres d'educació especial (...)*. No es troba adequat que una norma reglamentària exigeixi un «compromís» a l'Administració, en tant de l'articulat no es dedueix com s'ha de materialitzar aquest compromís, o quins seran els seus efectes jurídics. Així, es suggereix la següent redacció: «L'Administració educativa prendrà les mesures oportunes per, en aquest termini, reduir de manera progressiva la matrícula als centres d'educació especial i a les modalitats d'escolarització combinades, per fomentar l'escolarització als centres ordinaris de tot l'alumnat».
- g) Encara que el reglament és la norma adequada per determinar i concretar els procediments i l'organització administrativa responsable de cada acció, decisió o actuació i, per tant, ha de ser específic, al projecte de Decret es detecten diverses remissions a futurs aclariments o precisions que cal valorar si s'haurien de desenvolupar al present Decret:
- A l'article 17.4 s'indica que *l'Administració educativa ha d'establir els criteris i les actuacions prioritàries que cal desenvolupar en cada procés de transició.*
 - A l'article 19.1 s'estableix que *l'Administració educativa ha d'establir els procediments i recursos necessaris per a la realització (...) del procés d'avaluació psicopedagògica (...).*
 - A l'article 25.8 s'encomana a la Direcció General de Planificació, Ordenació i Centres la regulació dels criteris i dels procediments per aplicar aquest punt (flexibilització de la durada d'un curs). [En relació a aquest article, veure el punt f) de la consideració jurídica cinquena].
 - L'article 36.1 indica que l'Administració educativa ha d'establir un sistema d'indicadors d'inclusió que faciliti i orienti el procés de seguiment i avaluació de les pràctiques inclusives.

2. Pel que fa a la tramitació del procediment, entenem que bàsicament s'ha seguit el que disposen els articles 55 i següents de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, ja que consten a l'expedient:

- La realització del tràmit de **consulta prèvia**, des de 16 de maig de 2022 fins a 27 de maig de 2022, mitjançant la publicació del Projecte de decret de referència a la pàgina de Participació Ciutadana de la CAIB (consta a l'expedient certificat del cap del Negociat de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat de 30 de maig de 2022).

- **Memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu** sobre la proposta d'elaboració del Projecte de decret de referència de la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa.



Al tractar-se d'un document dinàmic, aquesta memòria s'ha anat actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants resultats de les diferents fases de la tramitació. Consten 3 versions d'aquesta memòria al llarg de la tramitació de l'expedient, i té el contingut previst a l'art. 60 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

- La **resolució** del conseller d'Educació i Formació Professional de dia 11 de maig de 2022, per la qual s'ordena l'**inici** del procediment per elaborar el decret de referència.

- El **tràmit d'audiència** s'ha complert mitjançant la tramesa del Projecte de decret de referència a tots els òrgans, ens i entitats, d'acord amb el que s'explica a l'apartat 4 de la MAIN. Entre d'altres, al Consell Escolar de les Illes Balears (CEIB), en el qual participen tots els sectors socials i administracions públiques afectats en la programació general de l'ensenyament no universitari a l'àmbit de les Illes Balears, per la qual cosa esdevé l'òrgan idoni per dur a terme aquest tràmit essencial de participació ciutadana i d'altres administracions en l'elaboració de les disposicions administratives autonòmiques de caràcter general en matèria educativa.

Pel que fa a la participació del **Consell Escolar de les Illes Balears (CEIB)**, cal assenyalar que aquest va emetre l'informe 01/2022, de 27 d'abril de 2022 (signat dia 2 de maig).

A més, d'acord amb la MAIN, el text es va sotmetre a la **Mesa Sectorial d'Educació** (25 de novembre de 2022), a la **Mesa de Diàleg Permanent amb els Directors de Centres Educatius de les Illes Balears** (22 de novembre de 2022), a la **Mesa de Diàleg Permanent amb les Famílies de l'Alumnat de les Illes Balears** (24 de novembre de 2022) i a la **Mesa de l'Ensenyament Privat Concertat de les Illes Balears** (24 de novembre de 2022).

Com a conseqüència de les al·legacions presentades s'han incorporat a l'esborrany de decret nombroses aportacions.

- Pel que fa al tràmit de **participació ciutadana**, consta a l'expedient el certificat del cap del Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, de la Conselleria de Transició Energètica, Sectors Productius i Memòria Democràtica de 25 de novembre de 2022.

- A més, s'ha dut a terme el tràmit d'**informació pública** mitjançant anunci en el BOIB núm. 145, de 10 de novembre de 2022.

Figura al preàmbul l'**avaluació sobre el compliment dels principis de bona regulació** (art.49 i 60.2 f de la Llei 1/2019).



3. D'acord amb l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, consta a l'expedient l'**informe d'avaluació d'impacte de gènere** emès per l'Institut Balear de la Dona (IBDONA), rebut en data 17 de març de 2023.

4. Per la seva banda, la **valoració de les al·legacions** presentades al Projecte de decret de referència s'ha dut a terme mitjançant tres informes de la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa, el contingut dels quals s'ha incorporat, a més, a la MAIN.

5. Pel que fa a la tramitació es fan les següents **observacions**:

a) Al dotzè paràgraf de l'apartat «Necessitat de regulació i del rang normatiu» de la MAIN, cal substituir la referència a la «Llei 1/2002» per «Llei 1/2022».

b) A l'apartat «Relació de disposicions afectades» de la MAIN, s'ha de incorporar menció a la modificació dels Decrets 59/2022 i 36/2018 que introdueixen les disposicions addicionals cinquena i sisena del projecte de Decret.

c) Respecte a l'apartat de l'anàlisi de l'impacte econòmic i pressupostari de la MAIN, cal tenir en compte que el primer es refereix a les conseqüències sobre els sectors, col·lectius o agents afectats, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat. És un concepte diferent d'un mer estudi del cost econòmic des de la perspectiva pressupostària i, per tant, s'han d'analitzar per separat.

d) A la MAIN es fa menció a la convocatòria de la Mesa Sectorial d'Educació, de la Mesa de Diàleg Permanent amb els Directors de Centres Educatius de les Illes Balears, de la Mesa de Diàleg Permanent amb les Famílies de l'Alumnat de les Illes Balears i de la Mesa de l'Ensenyament Privat Concertat de les Illes Balears; però no s'indica el resultat de la consulta. La MAIN hauria d'explicar les aportacions de les meses i la seva possible incidència a la redacció del projecte de Decret.

e) No consta data, autor ni signatura de l'informe inclòs a la MAIN com annex 1.

f) Cal revisar l'apartat relatiu a l'Estudi de càrregues administratives de la MAIN. A l'article 25.8 del projecte de Decret s'estableix que les famílies dels alumnes als què fa referència aquest article poden sol·licitar una autorització per flexibilitzar la durada d'un curs, la qual cosa suposa una càrrega que s'hauria d'estudiar a la MAIN. S'observa que es fa esment a una futura regulació del procediment per part de la Direcció General de Planificació, Ordenació i Centres, però s'ha de tenir en compte la **reserva legal i reglamentària** que conté l'article 1.2 de la Llei 39/2015 respecte a la regulació del procediment administratiu.

6. L'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix una obligació de transparència administrativa a les administracions públiques consistent en la publicació dels projectes de reglament la iniciativa dels quals els correspongui (lletra c), així com les memòries i informes que



conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius (lletra d). Si bé aquest Departament Jurídic ha verificat que en efecte s'ha efectuat la corresponent publicació al Portal de Transparència, **és recomanable incorporar un certificat o diligència a l'expedient.**

7. D'acord amb el que disposa l'article 18 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears, s'ha de sotmetre el Projecte de decret de referència al **dictamen preceptiu del Consell Consultiu.**

En el darrer paràgraf del preàmbul del decret que finalment s'aprovi, a part de fer constar la data adequada, s'haurà d'emprar la fórmula "d'acord amb el Consell Consultiu/oït el Consell Consultiu", segons si el decret s'adopta conforme al seu dictamen o se n'aparta (art.4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears).

Per tot això, aquest Departament Jurídic emet informe favorable sobre el text del Decret pel qual es regula l'educació inclusiva de les Illes Balears, sempre que es doni compliment a les observacions recollides a les consideracions jurídiques primera i cinquena d'aquest informe.

Palma, 24 de maig de 2023

El cap de la secció VII

Mist i plau

La cap del departament dels Serveis Jurídics

