



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 2/2019,

relatiu al Projecte de decret pel qual es regula la Comissió contra la Violència a l'Esport de les Illes Balears

En la sessió de dia 23 de gener de 2019, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Marta Vidal Crespo i Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, amb l'assistència de la lletrada en cap, Sra. Salvadora Ginard Martínez —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El director general d'Esports i Joventut, el 2 de febrer de 2018, elaborà una memòria justificativa sobre la necessitat de fer a la ciutadania una consulta pública prèvia en relació amb l'elaboració del Projecte de decret de l'encapçalament. La consellera de Cultura, Participació i Esports ordenà tramitar aquesta consulta prèvia el 5 de febrer següent. Queda constància en l'expedient del compliment del dit tràmit, amb el registre de vuitanta-cinc visites i una aportació.
2. El 17 de juliol de 2018 el director general esmentat va subscriure una memòria en la qual es pronunciava sobre l'oportunitat de la regulació; el marc normatiu en què s'insereix la proposta; la relació de disposicions afectades; la taula de vigències sobre la mateixa matèria; l'adequació de les mesures proposades als fins perseguits; l'avaluació de l'impacte de la norma sobre la família, la infància i l'adolescència, i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere; l'estudi del cost i el finançament (que conclou que el Decret no suposarà un increment o una modificació de la despesa econòmica de l'Administració autonòmica); l'estudi de càrregues administratives (en el qual s'informa que el Projecte no inclou cap procediment administratiu, per la qual cosa no implica cap càrrega per a la ciutadania), i l'informe sobre el compliment dels principis de bona regulació. També s'indica que la proposta es publicà en el Pla Anual Normatiu aprovat pel Consell de Govern per a 2018.
3. La consellera de Cultura, Participació i Esports, el 18 de juliol de 2018, disposa l'inici del procediment d'elaboració del Decret i designa el director general d'Esports i Joventut com a òrgan responsable de tramitar-lo. Així, s'incorpora a l'expedient la primera versió del Projecte.
4. El 23 de juliol la consellera mencionada resol sotmetre el Projecte a informació pública i al tràmit de participació ciutadana, a través de les pàgines web habilitades a aquest efecte. Consten l'anunci inserit en el BOIB núm. 94, de 31 de juliol de 2018, i el

certificat que correspon a la publicació en la pàgina de *participació ciutadana*, amb vint-i-vuit visites, però sense que hi figuri cap al·legació.

5. S'acredita la tramesa de la informació a les secretaries generals de l'Administració de les Illes Balears, de les quals manifestaren no fer cap aportació les conselleries de Salut, d'Hisenda i Administracions Públiques, d'Educació i Universitat, de Serveis Socials i Cooperació, de Treball, Comerç i Indústria, i de Territori, Energia i Mobilitat. La Secretaria General de la Conselleria de Presidència va recomanar que es donàs audiència a la Delegació del Govern.

També es va remetre al director de l'Oficina de Defensa dels Drets del Menor. Aquesta Oficina, per correu electrònic, va recomanar afegir al Decret una disposició addicional que fes referència a l'elaboració d'un protocol de convivència a l'esport balear.

6. Igualment, es va traslladar el Projecte a les entitats següents: consells insulars (tot i que únicament el d'Eivissa manifestà no fer-hi cap al·legació), FELIB, Delegació del Govern, Tribunal Balear de l'Esport i federacions d'esports de les Illes Balears. No consta que cap d'aquestes entitats presentàs al·legacions.

7. A més, s'acredita el trasllat del Projecte al Col·legi Oficial de Llicenciats en Educació Física i en Ciències de l'Activitat Física i de l'Esport de les Illes Balears (COLEF) —el qual va presentar al·legacions en el sentit de poder formar part de la Comissió—, l'Associació de Gestors Esportius Professionals de les Illes Balears, l'Associació Balear de Dret Esportiu i la Fundació per a l'Esport Balear, que no presentaren cap al·legació.

8. L'Institut Balear de la Dona, el 17 de setembre de 2018, emet l'informe sobre l'impacte de gènere. S'hi fan algunes recomanacions i propostes de millora en la redacció de la norma: revisar el llenguatge emprat; incloure en les funcions de la Comissió la prevenció de les violències masclistes; introduir l'obligació de fomentar una presència equilibrada de dones i homes en la composició de la Comissió, i inserir la variable sexe en la informació que es reculli, per «donar un coneixement de la dona».

9. S'incorpora a l'expedient una nova versió del Projecte anomenada «Versió 2: setembre 2018».

10. El 8 d'octubre de 2018 el cap del Servei de Planificació elabora un informe sobre la valoració de les recomanacions i les al·legacions presentades. S'explicava que, en línies generals, sí que s'havia donat audiència a la Delegació del Govern, si bé aquesta no havia presentat cap al·legació, i que no s'acceptava la proposta de l'Oficina de Defensa dels Drets del Menor, perquè aquest protocol ja està en fase de tramitació i no té naturalesa normativa. Tampoc no s'accepta la petició del COLEF ni les de l'Institut Balear de la Dona. En aquest darrer cas es considerava, entre altres aspectes, que la Comissió es crea com un òrgan de prevenció de qualsevol tipus d'acció o manifestació de violència, per tant s'entén que hi ha inclosa també la masclista; s'indicava que és difícil fixar mecanismes per assolir la paritat de gènere en la composició de la Comissió, ja que la designació dels membres no la fa una única Administració; finalment, s'assenyalava que, d'acord amb l'article 3 del Projecte, s'intentarà que la variable sexe sigui uns dels aspectes que es tinguin en compte, a fi d'integrar la perspectiva de gènere en l'activitat ordinària.

11. El 7 de novembre de 2018 s'emet l'informe jurídic, que conclou que s'ha seguit el procediment legalment establert i especifica, a més a més, els aspectes següents:

a) Atès que el Projecte no conté cap dels requisits que, per a l'accés a una activitat de serveis o per al seu exercici, figuren en els articles 11.1 o 12.2 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, s'estima que no cal la notificació a la Comissió Europea, d'acord amb la disposició addicional cinquena de la Llei 12/2010, de 12 de novembre, de modificació de diverses lleis per a la transposició a les Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior.

b) No cal tampoc donar compliment a la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, ja que les mesures proposades no suposaran obstacles a la unitat de mercat.

c) No és necessari l'informe del Consell Econòmic i Social exigint per la Llei 10/2000, de 30 de novembre, perquè el Projecte no afecta de manera estructural una matèria socioeconòmica, laboral o d'ocupació.

d) S'ha de demanar el dictamen preceptiu al Consell Consultiu de les Illes Balears.

12. El 8 de novembre de 2018 el secretari general emet un informe, també favorable, sobre el Decret, tant pel que fa al procediment com per a la valoració de les al·legacions i les recomanacions aportades. Així, finalment, s'incorpora a l'expedient la tercera versió del Projecte, i la presidenta de les Illes Balears, a proposta de la consellera de Cultura, Participació i Esports, sol·licita el dictamen al Consell Consultiu.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, en virtut del que disposen els articles 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta.

El caràcter preceptiu del dictamen deriva del fet que es tracta d'una disposició normativa no merament organitzativa, ateses les competències i les funcions assignades a la mateixa Comissió, que, evidentment, tenen un caràcter *ad extra*.

Segona

Al procediment d'elaboració de la norma proposada li són plenament aplicables els tràmits exigits per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, tal com ha tingut ocasió d'establir el Consell Consultiu, la primera vegada en el Dictamen 19/2017. S'hi han de seguir els tràmits que comprèn el títol VI (articles 127 i següents) de la Llei esmentada, sens perjudici que s'hagin de complir també les exigències derivades dels articles 42 i següents de la

Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, que són aplicables en tot el que no s'oposi a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

Com vàrem dir en el Dictamen 19/2017 i hem reiterat, entre d'altres, en els dictàmens 45/2017, 82/2017, 101/2017, 122/2017 i 18/2018:

L'afirmació anterior, la d'aplicar la normativa autonòmica en tot allò que no s'oposi a la Llei 39/2015, requereix un esforç interpretatiu de l'aplicador de la norma, ja que, evidentment per raons cronològiques, la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, es va dictar en un moment molt anterior a l'aprovació de la Llei 39/2015 i, per consegüent, no s'hi podia imputar cap conflicte (d'haver-n'hi) respecte a la Llei 39/2015.

Per seguretat jurídica, el Consell Consultiu vol portar a col·lació la doctrina del Tribunal Constitucional recaiguda en la Sentència 102/2016, que parteix del fet que, en aquests casos, el legislador autonòmic ha d'acomodar la seva legislació a l'estatal posterior de caràcter bàsic, per la qual cosa és òbvia la consideració que sobre això farà el Consell Consultiu advertint el Govern de la Comunitat Autònoma de la necessitat d'adaptar la normativa autonòmica (la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, i la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears) a l'estatal esmentada.

El Tribunal Constitucional, després d'advertir de la necessitat que es dugui a terme la dita acomodació, assenyala que, si aquesta acomodació no té lloc (com ha ocorregut), l'operador jurídic primari és davant d'una alternativa en la qual inevitablement ha de donar preferència a una de les dues lleis en conflicte en detriment de l'altra. Per això:

«[...] el operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la *técnica del desplazamiento de una de las leyes* en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que *otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica* a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica [...].

»[...] es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE, que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.»

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional conclou que l'article 149.3 de la Constitució espanyola no és un precepte destinat a fixar les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes, sinó a solucionar els conflictes que puguin produir-se en l'aplicació de les normes respectives i que no s'hagin de resoldre mitjançant la declaració d'inconstitucionalitat d'una de les dues. De les diferents regles, una de les quals és la *prevalença de les normes del dret estatal* en els termes que la Constitució descriu («prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les comunitats autònomes en tot allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes darreres»), en resulten destinataris els aplicadors del dret sense distinció, i la seva finalitat no és altra que la d'assegurar la plenitud de l'ordenament, tal com ha afirmat de manera reiterada aquest Tribunal —entre d'altres, STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 4 i 9; 61/1997, de 20 de març, FJ 12.c; 157/2004, de 21 de setembre, FJ 13, o 139/2011, de 14 de setembre, FJ 4—; i, alhora, la Constitució reserva al dit Tribunal el monopoli de la declaració d'inconstitucionalitat de les lleis.

Recordem que fins ara aquest Tribunal havia declarat que el control de l'adequació de la legislació autonòmica a la legislació bàsica que desplega no podia dur-se a terme per aplicació del principi de prevalença de les normes de l'Estat (article 149.3 de la CE), sinó que era un autèntic control de constitucionalitat reservat al Tribunal Constitucional.

D'això, el Consell Consultiu n'extreu les conclusions següents: la primera, la necessitat d'adaptar la normativa autonòmica a la legislació bàsica de l'Estat, i, la segona, que en cas de conflicte entre ambdues prevaldrà aquesta última.

Encara que el raonament anterior ha de ser interpretat tenint en compte la recent 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 Llei 39/2015—, que considera que el títol VI de la Llei 39/2015 no està cobert per l'article 149.1.13a i 14a 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'empara en l'ordre constitucional de distribució de competències de diversos preceptes de la Llei 39/2015, perquè estima 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. Així, en la part resolutiva d'aquesta Sentència, s'acorda:

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del art. 129.4, y el apartado 2 de la disposición final primera.

2º Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b de esta Sentencia.

3º Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública», y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.c de esta Sentencia.

4º Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11.f de esta Sentencia.

D'acord amb el criteri establert pel Tribunal Constitucional, i pel que ara ens afecta, ja no s'exigirà a les comunitats autònomes fer l'avaluació normativa ni la publicació de les iniciatives legals o reglamentàries en el pla anual normatiu que s'indiquen, respectivament, en els articles 130 i 132 de la Llei 39/2015, atès que aquests preceptes han estat declarats contraris a l'ordre constitucional de competències; d'altra banda, el tràmit de consulta prèvia, regulat en l'article 133, seguirà sent exigible a les institucions autonòmiques, però no en els mateixos termes fixats en el precepte legal mencionat (que únicament s'aplicarà a l'Estat). Així mateix, continuen sent aplicables les excepcions

incloses en el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133, que permeten no efectuar el tràmit de consulta.

Si tenim en compte aquesta doctrina i normativa en el procediment objecte del nostre dictamen, observam que, amb caràcter general i sens perjudici del que comentarem més endavant, la tramitació que s'ha seguit s'ajusta a la fixada per les diferents legislacions estatals i autonòmiques que s'hi han d'aplicar. Concretament:

a) S'ha fet el tràmit de consulta prèvia mitjançant la publicació, durant un termini de quinze dies, de la informació bàsica en la pàgina de *participació ciutadana* de la Direcció General de Participació i Transparència de la Conselleria de Participació, Transparència i Cultura.

b) S'ha iniciat el procediment amb la resolució esmentada de la consellera competent.

c) En la fase preparatòria, s'ha incorporat a l'expedient la documentació suficient en què es justifica la necessitat i l'oportunitat de la norma en projecte, el marc normatiu en què s'insereix la proposta i que la nova norma no afecta cap disposició anterior. Així mateix, s'emet l'estudi de càrregues administratives corresponent.

d) En la fase d'audiència i participació, consten duts a terme el tràmit d'informació pública, la tramesa per a la intervenció dels ens territorials insulars i l'audiència a les entitats identificades en els antecedents.

e) El resultat d'aquesta fase ha quedat reflectit en l'expedient correctament, i en l'informe de la Secretaria General de la Conselleria s'ha donat resposta després a les al·legacions i les recomanacions.

f) S'ha rebut l'informe sobre l'impacte de gènere, amb recomanacions, la majoria de les quals no s'han tingut en compte.

g) El Servei Jurídic de la Conselleria ha emès un informe favorable. S'hi aborda, de forma succinta, l'anàlisi del compliment d'altres tràmits com el de la comunicació a la Comissió Europea, el de la unitat de mercat, el del dictamen del Consell Econòmic i Social i el del dictamen del Consell Consultiu.

h) Es justifiquen els principis de bona regulació (que figuren també en el preàmbul de la norma projectada) i la nul·la incidència del Projecte en la família, la infància i l'adolescència i en la igualtat per raons de gènere i orientació sexual.

i) La Secretaria General de la mateixa Conselleria ha emès un informe favorable en el qual s'analitzen les recomanacions i les al·legacions.

S'acompleixen les formalitats essencials, a saber, s'ha tramès l'expedient ordenat, foliat i complet encapçalat per un índex, i s'hi han adjuntat dos exemplars del Projecte, autèntics o diligenciats per la Secretaria General el 5 de novembre de 2018 (en realitat, se n'han tramès quatre, dos en català i dos en castellà).

Arribats en aquest punt, el Consell Consultiu ha de formular les observacions que s'indiquen a continuació.

A) El Decret 9/2008, de 18 de gener, creà l'Assemblea Balear de l'Esport com un òrgan col·legiat adscrit a la conselleria competent en matèria d'esports, «amb els objectius de, per una part, facilitar la participació global de la societat balear i la ciutadania en la configuració i el desenvolupament de la política esportiva, i, per l'altra, assessorar en matèria esportiva l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, d'acord amb el que estableix l'article 89 de la Llei 14/2006, de 17 d'octubre, de l'esport de les Illes Balears». Segons el Consell Consultiu, tot i que no és preceptiu, hauria estat oportú haver remès el Projecte a l'Assemblea o, almenys, justificar en l'expedient el motiu pel qual no es considerava necessària aquesta intervenció en vista de les competències que l'article 8.2.e del Decret li assigna:

Informar sobre les disposicions normatives que regulin matèries relatives a l'esport, quan així se li sol·liciti.

Per aquest motiu, abans que el Consell de Govern aprovi la nova norma, s'haurà de justificar en l'expedient aquesta absència. Com tantes vegades hem reiterat, resulta una paradoxa crear òrgans consultius monodisciplinaris i després no consultar-los a l'hora de tramitar un projecte de disposició normativa reglamentària, com ara el que ens ocupa. L'Assemblea Balear de l'Esport està creada per llei i regulada per decret, i actualment està en funcionament.

Aquesta observació és essencial per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu» (article 4.3 de la nostra Llei 5/2010, de 16 de juny).

B) Abans de concloure les qüestions procedimentals, cal posar en relleu una obligació de transparència administrativa derivada de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Article 7. Informació de rellevància jurídica

Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar:

[...]

c) Els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació s'ha de produir una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

d) Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que regula el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol.

[...]

Aquesta publicitat dels projectes (que inclou les memòries i els informes) s'ha de plantejar com a diferent de la publicitat inicial o en la fase d'audiència i participació, ja que la Llei n'adverteix clarament la distinció («sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública»). El moment oportú de la publicació dels projectes (en funció de les exigències de *transparència* pública), en aquest cas, és «una vegada que aquests [els dictàmens] hagin estat sol·licitats als òrgans consultius». L'Administració consultant ha de tenir en compte la Instrucció de 30 d'agost de 2018 per a la publicació de la informació organitzativa i de rellevància jurídica en l'apartat de

transparència de cada conselleria o ens. Són ja moltes les vegades en què el Consell Consultiu ha avisat de la necessitat de donar compliment a aquestes lletres de l'article 7, i cal que l'Administració consultant prengui nota del dit tràmit, que es podria acreditar amb un certificat del secretari general de la conselleria impulsora de la norma o del director general instructor del procediment.

C) Sobre la memòria econòmica, el Consell Consultiu considera insuficient la que s'ha emès en aquesta ocasió, en la qual, com hem vist, es conclou que no es deriva del Projecte cap despesa. No arribam a la mateixa conclusió, precisament pel contingut d'alguns dels preceptes del Projecte:

— L'article 3, en la lletra c, fixa com a funció de la Comissió la de «promoure accions de prevenció de la violència a l'esport i fer-ne divulgació mitjançant campanyes de publicitat i de col·laboració ciutadana». Resulta obvi que s'haurà de menester un pressupost per dur a terme aquesta funció.

— L'article 14 disposa que els membres de la Comissió no tenen dret a cap retribució, «però les persones integrants i les que hi participin com a especialistes tenen dret a percebre les despeses de desplaçaments que s'originin per assistir a les sessions a les quals han estat convocades».

— L'apartat segon del mateix article 14 estableix que «el pressupost anual de la Comissió [per tant, sí que es preveu un pressupost] ha de quedar integrat dins el de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, i ha de disposar per al compliment de les seves finalitats dels recursos econòmics que se li assignin dels pressuposts d'aquesta Conselleria».

En conseqüència, s'ha d'incorporar a l'expedient la memòria econòmica completada, amb la previsió dels crèdits assignats per al bon funcionament de la Comissió als pressuposts generals de 2019, a la secció pressupostària de la Conselleria. Aquesta observació també és essencial.

D) S'ha d'ampliar la memòria relativa al marc normatiu en què s'insereix la proposta, perquè no és completa. Per exemple, es troba a faltar el que s'indica tot seguit.

— No hi ha la disposició addicional vuitena de la Llei estatal 19/2007, d'11 de juliol, *contra la violència, el racisme, la xenofòbia i la intolerància en l'esport*, la qual sobre delimitació de les competències especifica:

Tenen la consideració d'autoritats, als efectes d'aquesta Llei, les corresponents de les comunitats autònomes amb competències per a la protecció de persones i béns i per al manteniment de la seguretat ciutadana, d'acord amb el que disposen els corresponents estatuts i les lleis orgàniques de forces i cossos de la seguretat i de protecció de la seguretat ciutadana, i poden imposar les sancions i altres mesures determinades en aquesta Llei en les matèries sobre les quals tinguin competència.

En tot cas, la Llei vigent és aplicable respectant les competències que les comunitats autònomes puguin tenir en l'àmbit de l'esport i, específicament, sobre la regulació en matèria de prevenció de la violència en els espectacles públics esportius. Al seu torn, l'aplicació de les mesures de seguretat que preveu aquesta Llei s'ha d'executar respectant les competències en matèria de seguretat pública conferides a les

comunitats autònomes, de conformitat amb el que disposa la normativa de forces i cossos de seguretat.

— Manca també mencionar aquesta normativa relativa a forces i cossos de seguretat.

— Falta igualment la normativa referent a espectacles públics, i això perquè l'article 99 de la nostra Llei autonòmica 14/2006, de 17 d'octubre, regula la violència derivada dels espectacles esportius i estableix que aquests espectacles tenen la consideració de públics i els és aplicable la normativa vigent en matèria d'espectacles públics.

— El Projecte de decret disposa en l'article 5 les funcions que corresponen al delegat del Govern, «d'acord amb el que estableix la normativa vigent», la qual ha de quedar així mateix concretada en el marc normatiu.

Aquesta observació té caràcter essencial. Cal tenir en compte, en futurs expedients, la importància del marc normatiu en què s'insereix una proposta reglamentària. Només el coneixement de tota la normativa d'aplicació pot evitar incoherències i regulacions incompletes. El Consell Consultiu ja ha advertit en altres ocasions la necessitat que l'òrgan tramitador de disposicions generals tenguí més cura a aquest efecte, ja que, en cas contrari, es pot obstaculitzar la tasca d'alt assessorament que té encomanada aquest òrgan.

Tercera

En el marc de l'article 148.1.19 de la Constitució espanyola, l'article 30.12 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears atribueix a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva en la matèria següent: «Esport i lleure. Foment, planificació i coordinació de les activitats esportives i d'oci».

Malgrat l'article 70 de l'Estatut d'autonomia atribueix als consells insulars com a pròpies les competències en matèria d'esport, el que es regula amb el Projecte és la Comissió contra la Violència a l'Esport a l'àmbit territorial de les Illes Balears. Atès aquest caràcter suprainsular de la Comissió, cal concloure que la competència per aprovar el Projecte és de la Comunitat Autònoma. A més a més, en la Llei 14/2006, de 17 d'octubre, de l'esport de les Illes Balears, l'article 10 atorga competències a l'Administració de la Comunitat Autònoma; l'article 11, als consells insulars, i l'article 12, als ajuntaments. En concret, la lletra *f* de l'apartat 1 de l'article 10 determina que, en l'exercici de les seves competències, correspon a l'Administració de la Comunitat Autònoma prevenir i controlar la violència a l'esport, qualsevol que sigui l'àmbit de què es tracti, en col·laboració amb les federacions esportives i altres administracions públiques.

L'article 100 del mateix cos legal crea la Comissió contra la Violència a l'Esport de les Illes Balears com a òrgan al qual correspon «prevenir qualsevol tipus d'acció o manifestació de violència, racisme o xenofòbia, o que la pugui generar, com a conseqüència d'activitats o competicions esportives en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma de les Illes Balears».

Pel seu costat, l'article 101 especifica que les funcions i la composició d'aquesta Comissió s'han de determinar per reglament, i l'article 102 estableix que el

funcionament de la Comissió també s'ha de regular per reglament. A més a més, aquest darrer article disposa que la Comissió contra la Violència a l'Esport de les Illes Balears «pot proposar a les autoritats competents, a les federacions esportives de les Illes Balears i al Tribunal Balear de l'Esport la incoació d'expedients disciplinaris i sancionadors».

Aquests preceptes s'han d'entendre inclosos en la lletra *n* de l'article 5 i en l'article 99 de la mateixa Llei autonòmica:

— La lletra *n* de l'article 5 estableix com a objectius i finalitats de les polítiques esportives de les administracions públiques de les Illes Balears «vetllar per la seguretat de les instal·lacions i de les activitats esportives que s'hi facin, i prendre les mesures més idònies per a la garantia física i la salut de qui les practiquen, del públic i de la resta de persones implicades en l'organització de l'activitat esportiva, i per a la cobertura necessària de riscos».

— Tal com ja havíem avançat, l'article 99 regula la violència derivada dels espectacles esportius, i indica que «els espectacles esportius tenen la consideració d'espectacles públics i els és aplicable la normativa vigent en matèria d'espectacles públics». Així mateix, hi afegeix que «el Govern de les Illes Balears ha d'actuar per prevenir tot tipus d'accions i manifestacions de violència i xenofòbia que tinguin l'origen en activitats esportives en l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears, i ha de fomentar en tot moment l'esperit olímpic i esportiu».

Finalment, la disposició final primera autoritza, a més a més, el Govern de les Illes Balears per desplegar la Llei esmentada.

En la memòria d'impacte normatiu del director general instructor s'assenyalava que, sovint, en les activitats i les competicions esportives s'excedeix les manifestacions de joc i d'entreteniment que es consideren habituals, atès que es produeixen comportaments agressius i violents per part de jugadors, tècnics esportius o espectadors, que afecten negativament aquests esdeveniments.

Cal, per tant, confirmar la competència de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per aprovar, mitjançant un decret del Consell de Govern, el Projecte sotmès a consulta.

Quarta

El Projecte conté un preàmbul que compleix la seva funció, ja que inclou el títol competencial per aprovar la norma reglamentària, la justificació dels principis de bona regulació (article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre) i la justificació de la necessitat i l'oportunitat d'aprovar la norma, així com el marc normatiu que l'habilita (article 39.4 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears).

Està estructurat en catorze articles i una disposició final, sobre l'entrada en vigor.

— L'article 1 estableix la naturalesa, el règim jurídic i la seu de la Comissió, i la defineix amb els mateixos termes que l'article 100 de la Llei autonòmica 14/2006, de l'esport de les Illes Balears. Es crea com un òrgan col·legiat adscrit a la Direcció General d'Esports i Joventut d'assessorament i consulta per prevenir qualsevol tipus

d'acció o manifestació de violència, racisme o xenofòbia, o que la pugui generar, com a conseqüència d'activitats o competicions esportives en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

Pel que fa al règim jurídic, es remet en primer lloc al mateix Projecte i a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i després a la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Tal com ja hem indicat en altres ocasions, cal esmentar en primer terme la normativa autonòmica i en segon lloc la normativa bàsica estatal. Aquesta observació té el caràcter d'essencial per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu» *ex* article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears.

L'apartat 3 d'aquest article 1 disposa que la Comissió té la seu a la ciutat de Palma. Es podria afegir que això és sens perjudici que la Comissió es pugui reunir a un altre lloc. Aquesta observació no té el caràcter d'essencial.

— L'article 2 estableix l'objecte del Decret, si bé de forma molt breu. Es recomana, sense caràcter essencial, ampliar-ne l'abast, perquè la norma en projecte va més enllà del que únicament s'enuncia en aquest article 2.

— La lletra *f* de l'article 3 atribueix a la Comissió la funció d'informar sobre els «projectes de disposicions legals i reglamentàries que es dictin en matèria d'activitats i competicions esportives, de disciplina esportiva i d'instal·lacions esportives». Cal que l'Administració autonòmica tingui present aquesta funció de la Comissió; el Consell Consultiu, en no poques ocasions (i també en la consideració jurídica segona d'aquest dictamen), s'ha trobat amb procediments de disposicions generals en els quals s'ha obviat demanar informe a òrgans consultius competents en una determinada disciplina. No és aquesta una observació essencial, però sí una reflexió per a futurs expedients; no té cap sentit crear òrgans de deliberació i participació, i després no fer-los les consultes corresponents, les conclusions de les quals, sens dubte, millorarien i enriquirien el projecte normatiu, atesa la formació i la composició que normalment caracteritza aquests òrgans.

— L'article 5 regula les competències del delegat del Govern. Un decret autonòmic no té competència per determinar quines funcions corresponen a un òrgan estatal com el delegat del Govern de les Illes Balears. És cert que l'article diu «d'acord amb el que estableix la normativa vigent», però en cap lloc es concreta quina és la normativa vigent que atorga aquesta competència als delegats del Govern (i tampoc no ho fa la memòria d'impacte normatiu, com hem vist en la consideració jurídica segona). Aquesta observació és essencial.

III. CONCLUSIONS

1a. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per demanar al Consell Consultiu de les Illes Balears el dictamen, el qual té caràcter preceptiu.

2a. Abans que el Consell de Govern aprovi el Decret, s'han d'atendre les observacions essencials, relatives al procediment, de la consideració jurídica segona.

3a. Les observacions essencials que figuren en les consideracions jurídiques segona i quarta d'aquest dictamen s'han de tenir en compte 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.

Palma, 23 de gener de 2019

El president

A rectangular area of the document is completely redacted with a solid yellow color. Blue ink lines, likely from a signature, are visible around the edges of the redacted area.

La consellera secretària

A rectangular area of the document is completely redacted with a solid yellow color. Blue ink lines, likely from a signature, are visible around the edges of the redacted area.