

**INFORME DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN SOBRE EL BORRADOR DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO ANDALUZ LGTBI.**

**Centro Directivo proponente:** Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado.

**Texto a informar:** *Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz LGTBI.*

A continuación analizaremos aquellos apartados del proyecto de Orden sobre los que se han realizado observaciones.

**PREÁMBULO.**

Según las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que son de aplicación en función de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General de la Administración Pública, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, la parte expositiva de la disposición (en este caso denominada preámbulo, al no tratarse de un anteproyecto de ley), *“cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.”*

En el presente caso, podemos ver como el lenguaje utilizado para la redacción del mismo tiene un carácter más didáctico que verdaderamente normativo o jurídico. Por otro lado, en cuanto al contenido, podemos traer a colación lo dicho por el Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen 553/2017, según el cual *“la buena técnica legislativa aconseja realizar un esfuerzo de síntesis en la exposición de motivos, de modo que la parte expositiva de la disposición responda a su esencia, centrándose en la sucinta descripción del objeto, fines y contenido de la disposición, así como en los antecedentes, principios inspiradores y fundamentos competenciales que la amparan ... de modo que su cometido no se*

*confunda con el de la memoria justificativa u otros documentos más aptos para la explicación con detalle de los antecedentes..."*

Asimismo, podemos comprobar como dicho texto no se recogen expresamente los principios de buena regulación. En este sentido, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina que en el ejercicio de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Es lo que se denominan "*principios de buena regulación*" y se determina en la citada Ley que en el preámbulo de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. En el presente caso, como hemos dicho, no se ha hecho alusión alguna a los mismos, por lo que a la luz de las indicaciones del Gabinete Jurídico en relación con los planteamientos que últimamente viene realizando el Consejo Consultivo de Andalucía sobre este tema, en el sentido de que deben quedar minuciosa e individualmente detallada en la memoria y en el preámbulo de la norma el cumplimiento de estos principios en su proceso de elaboración, podemos citar el Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, del Consejo Consultivo de Andalucía que dice textualmente "*El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone ... Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso ... no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos.*"

Finalmente, cabe decir que también se echa en falta al final de la parte expositiva, e inmediatamente antes de comenzar con la parte articulada, la existencia de la denominada "fórmula promulgatoria", que en este caso, al tratarse de un proyecto de Decreto, podría ser de la siguiente forma: "*En su virtud, a propuesta de la Consejera de Igualdad y Políticas Sociales, de conformidad con lo previsto en los artículos 21.3, 27.9 y 46.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como en el artículo \_\_\_\_ de la Ley \_\_\_\_\_ (hacer referencia a la ley que habilita expresamente al Consejo de Gobierno para dictar esta norma), (de acuerdo con / oído) el Consejo Consultivo de Andalucía y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día ... de ... de 2018, DISPONGO"*



En conclusión, y como consecuencia de todo lo anterior, se sugiere al Centro Directivo proponente de la norma que proceda a dar una nueva redacción a la parte expositiva, en la que se haga mención al menos de forma sucinta pero precisa a los principios de buena regulación enumerados en el citado artículo 129 de la Ley 39/2015, y que a la misma se incorpore la fórmula promulgatoria. Asimismo, se recomienda que se elabore una memoria, para su incorporación al expediente, en la que quede constancia de ese análisis pormenorizado del cumplimiento de los distintos principios de buena regulación citados.

### **TEXTO ARTICULADO.**

Antes de comenzar con el análisis del texto articulado cabría hacer una observación de carácter general sobre la estructura y contenido del proyecto de Decreto. En este sentido, y teniendo como ejemplo algunos Decretos aprobados en esta Consejería (como el Decreto 154/2011, de 10 de mayo, por el que se regula el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres, o el reciente Decreto 2/2018, de 9 de enero, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía), aconsejaríamos que la estructura y el contenido de la parte articulada del proyecto presentado para su análisis fuera similar al siguiente:

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Naturaleza jurídica y fines.

Artículo 3. Adscripción y apoyo administrativo.

Artículo 4. Funciones.

Capítulo II Composición

Artículo 5. Composición.

Artículo 6. Presidencia, vicepresidencia y secretaría general.

Artículo 7. Elección de las vocalías que representan a las organizaciones LGTBI

Artículo 8. Nombramiento y duración del mandato de las vocalías.

Artículo 9. Suplencias.

Artículo 10. Cese de las vocalías que representan a las organizaciones LGTBI.

Capítulo III Funcionamiento

Artículo 11. Régimen de funcionamiento.

Artículo 12. El Pleno.

Artículo 13. La Comisión Permanente.



Artículo 14. Grupos de trabajo.

Artículo 15. Indemnizaciones.

Disposición adicional primera. Elección de vocalías y constitución del Consejo.

Disposición adicional segunda. Aprobación del Reglamento Interno.

Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

### **Artículo 1<sup>1</sup>**

Nada que observar.

### **Artículo 2.**

Consideramos que antes de disponer su adscripción, sería mejor definir al Consejo, su naturaleza jurídica (se encuadran en el art. 5) y sus fines (se encuadran en el art. 3).

### **Artículo 3.**

Respecto a la enumeración de los fines, en el caso de los apartados a) y b) consideramos conveniente referirlos al colectivo de personas LGTBI, dado que lo contrario significaría abarcar un campo muy amplio que podría entrar en conflicto con las competencias de otros órganos y consejos (p.e. las políticas de igualdad hacia las mujeres, competencias del IAM y del Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres). No obstante, el contenido de este artículo lo colocaríamos en el artículo precedente, junto a la definición del Consejo y de su naturaleza jurídica.

En su lugar aquí haríamos referencia a la adscripción del Consejo a esta Consejería (art. 2) y también le añadiríamos la coetilla de la obligación de ésta de prestar la asistencia técnica y administrativa necesaria para el funcionamiento del Consejo.

### **Artículo 4.**

Respecto al régimen de funcionamiento del Consejo, consideramos conveniente que en principio se haga alusión a un Reglamento de Régimen Interno, que se aprobaría por el Pleno del Consejo, donde se regulen de forma concreta todas las cuestiones relativas a su funcionamiento. A continuación se haría referencia genérica a su regulación a través de lo dispuesto en la Ley 40/2015 y también habría que hacer referencia a lo dispuesto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (Sección I, del Capítulo II). Por último, observamos que no se debería aludir a "los órganos colegiados", cuando únicamente existe un órgano colegiado que es el Consejo.

<sup>1</sup> La sistemática seguida en la elaboración de esta parte del informe ha sido la de realizar las observaciones pertinentes a cada artículo en el orden en que figuran en el texto del proyecto normativo analizado, haciendo a continuación un comentario sobre la ubicación que se considera adecuada según la estructura referida al principio así como al contenido que se considera oportuno que debería tener ese artículo según la referida estructura.



No obstante, consideramos que la ubicación de este artículo sería más adecuada encabezando un hipotético Capítulo dedicado al funcionamiento del Consejo, tal como hemos dicho anteriormente. En su lugar, en este artículo haríamos referencia a las funciones del Consejo que en el texto analizado se presentan en el artículo 7.

#### **Artículo 5.**

Aparte de que sería necesario hacer una corrección gramatical (la conjunción "y" debe ir detrás de las siglas LGTBI), consideramos necesario que se haga una referencia en este párrafo dedicado a la naturaleza del Consejo a que se trata de un órgano colegiado, ya que en función de esto será posible aplicarle el régimen jurídico previsto en las leyes 40/2015 y 7/2009, antes citadas. Asimismo, habría que hablar en dicha definición de funciones, y no de función, pues son varias.

Finalmente, como hemos comentado, decir que la ubicación de este contenido consideramos que sería mejor en el artículo 2, acompañándolo de una referencia a los fines del Consejo.

En su lugar, aquí ubicaríamos el contenido del artículo 6, relativo a la composición del Consejo, encabezando un Capítulo dedicado a esta materia.

#### **Artículo 6.**

En primer lugar, respecto a la composición en sí del Consejo, consideramos que debemos atenernos a lo que dice específicamente la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía, que dispone en su artículo 11.4 que *"El Pleno estará compuesto por representantes de las consejerías que se determinen y representantes de los colectivos LGTBI que se designen"*. En consecuencia, consideramos que debería eliminarse de su composición a los representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, colegios profesionales y universidades.

Por otro lado, desconocemos el criterio que se ha empleado para la selección de las Consejerías que van a participar en el Consejo, pero teniendo en cuenta que son nueve, más la Consejera, el Viceconsejero, la Secretaria General de Servicios Sociales y la Directora de Participación Ciudadana y Voluntariado, ello hace un total de trece personas en representación de la Administración, por lo que consideramos que habría que establecer trece vocalías para representantes de entidades del colectivo de personas LGTBI.

Finalmente, consideramos que las cuestiones relativas a la Presidencia, vicepresidencia y secretaría general del Consejo, así como a la elección de las vocalías que representan a las organizaciones LGTBI, el nombramiento y duración del mandato de las vocalías, las suplencias y el cese de las vocalías que representan a las organizaciones LGTBI, son cuestiones que deberían regularse en artículos independientes, los cuales conformarían el Capítulo dedicado a la Composición del Consejo, tal como



indicábamos anteriormente.

### **Artículo 7.**

Consideramos que el contenido de este artículo, dedicado a las funciones del Consejo, debería figurar en el Capítulo dedicado a las Disposiciones Generales, junto a la naturaleza jurídica y fines del Consejo, según la estructura que indicamos anteriormente.

En cuanto al contenido del mismo, hemos observado que los puntos b) al g) son una transcripción literal de lo dispuesto en la Ley 8/2017, por lo que no tenemos nada que objetar a los mismos.

No obstante, en el punto a) se dispone la función de informar proyectos normativos y planes de actuación que le sean sometidos por la Admón. Autonómica. Consideramos que si lo que se pretende es que, con carácter preceptivo, cualquier proyecto normativo o plan de actuación que tenga incidencia sobre el colectivo de personas LGTBI sea sometido a informe del Consejo, se debería disponer de esta forma, independientemente de que además se le pueda someter a juicio todo aquello que se considere oportuno, evidentemente sin ese carácter preceptivo.

### **Artículos 8 y 9**

Nos remitimos con carácter general a lo dicho sobre la conveniencia de acomodar el texto del proyecto normativo a la estructura y contenido indicados anteriormente.

### **Disposición adicional primera.**

No hay nada que observar, salvo que para la constitución del Consejo previamente se tiene que poner en marcha el procedimiento de elección y nombramiento de las vocalías, por lo que sería oportuno hacer mención a esto también.

### **Disposición adicional segunda.**

Consideramos que el contenido de la misma se podría disponer como un artículo más en un hipotético Capítulo III dedicado al funcionamiento del Consejo.

En su lugar, se podría hacer alusión, si se tiene en consideración la recomendación de que se disponga la elaboración de un Reglamento Interno, a un plazo de seis meses para que el Pleno proceda a su aprobación.

### **Disposiciones finales.**

No hay nada que observar a las mismas.

Como conclusión, consideramos que conviene resaltar la recomendación efectuada en el sentido de que se proceda a adaptar el texto normativo, tanto en su estructura como en su contenido, adecuándose al de



otros Decretos mediante los que se han regulado Consejos existentes en el seno de esta Consejería de características similares al que se pretende ahora regular, como son los que se han mencionado anteriormente como ejemplos en el contenido del presente informe.

Es todo cuanto procede informar salvo sometimiento a mejor criterio fundado en Derecho.

VºBº

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN

Fdo.: Fco. Javier Gómez Reina

Sevilla, 16 de mayo de 2018

EL JEFE DEL DP. DE INFORMES

Fdo.: Manuel P. Herrera Gala.

