

A.G.- 11/2021

S.G.C.- 232/2021

S.J.- 320/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, en relación con el **Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid**.

A la vista de los antecedentes remitidos, y con base en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 y concordantes del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 29 de diciembre de 2020, se recibió en el Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (CPSFIN, en lo sucesivo), petición de informe cursada por su Secretaría General Técnica relativa al texto del proyecto normativo previamente referenciado.

Segundo.- A la solicitud de Informe se le acompaña la siguiente documentación:



- Índice.
- Borradores del proyecto de decreto objeto del informe.
- Certificado relativo a la realización del trámite de consulta pública de 9 de marzo de 2020.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora del proyecto reglamentario de 14 de julio de 2020.
- Informe de 22 de julio de 2020, de la Dirección General de Igualdad, de respuesta a las anteriores observaciones.
- Informes de 17 de agosto de 2020, de la Dirección General anteriormente referenciada, relativos, respectivamente, al impacto por razón de género y de orientación sexual e identidad y expresión de género
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, sin fecha visible, sobre el posible impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Informe de la Oficina de Calidad Normativa adscrita a la Consejería de Presidencia, de 31 de julio de 2020.
- Resolución de la Directora General de Igualdad de 11 de agosto de 2020, por la que se somete el proyecto normativo a los trámites de audiencia e información pública, y certificado relativo al resultado de su cumplimentación.
- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de 14 de agosto de 2020.
- Informe de la Delegada de Protección de Datos de la Consejería promotora del proyecto, de 27 de agosto de 2020.
- Escritos de observaciones de 9 de octubre de 2020, de las direcciones generales de Servicios Sociales e Innovación Social y de Infancia, Familias y Natalidad, respectivamente.
- Informes de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, la Agencia Madrileña de Atención Social, y de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de 2, 8, 10



y 19 de octubre, respectivamente, en los que no se formulan observaciones al proyecto.

- Informes de observaciones de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras; la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno; y de las consejerías de Presidencia; Hacienda y Función Pública; Justicia, Interior y Víctimas; Sanidad, y de Economía, Empleo y Competitividad, de 7, 8, 9, 15 (2), 16 (2) y 17 de octubre de 2020, respectivamente.

- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura y Turismo; Educación y Juventud; Ciencia, Universidades e Innovación; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, y de Vivienda y Administración Local de 5, 6, 7, 13 y 15 de octubre de 2020, respectivamente, en los que no se formulan observaciones al proyecto.

- Informe de la Dirección General de Igualdad, de 23 de diciembre de 2020, por el que se da respuesta a las observaciones formuladas por los órganos anteriormente aludidos.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Hacienda y Función Pública) de 22 de enero de 2021.

- Textos de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo suscritos por la Directora General de Igualdad en fechas 23 de abril, 22 de julio, 11 de agosto, 25 de septiembre y 23 de diciembre de 2020.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Natalidad e Igualdad, de 29 de diciembre de 2020.

Tercero.- Con fecha 26 de enero de 2021 se remite, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería, el Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Hacienda y Función Pública) requerido por este Servicio Jurídico. El citado informe está fechado el 22 de enero de 2021. Y está pendiente de remisión el informe de la Dirección General de Recursos Humanos.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El proyecto de decreto sometido a informe tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid, cuya creación prevé la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/2016).

La disposición proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva, integrada esta última por un artículo único -que prevé la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid-, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. A continuación, se inserta el texto del citado reglamento, que consta de veintiocho artículos, agrupados en tres capítulos.

Segunda.- Marco competencial y normativo.

La Constitución Española establece en su artículo 9.2 la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EACM), proclama que *"la Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños"*, y el artículo 7.4 determina que *"corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las*



condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

El propio EACM, en su artículo 26.1.23, establece como competencia exclusiva de la dicha comunidad autónoma la promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

Por su parte, la Ley 3/2016, en su artículo 6, determina lo siguiente:

“1. Se crea el Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid como un espacio de participación ciudadana superior en materia de derechos y deberes de las personas LGTBI y como órgano consultivo de las Administraciones de la Comunidad Autónoma que inciden en este ámbito, sin perjuicio de las funciones y las competencias de otros órganos o entes que la legislación establezca. En este Consejo tienen representación las asociaciones que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI y personas y profesionales que hayan destacado por su trabajo y su calidad de expertos en este ámbito.

2. El Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid se adscribe al departamento competente en materia de no discriminación a personas LGTBI. El Consejo puede recibir información sobre la aplicación de lo establecido por la presente Ley y formular propuestas de mejora en la actuación de los servicios públicos de las Administraciones madrileñas y del resto de ámbito que son objeto de la presente Ley e informar sobre proyectos normativos y no normativos.

3. El Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid tiene representación en los órganos de participación gubernamentales en los ámbitos que son objeto de la presente Ley que el Gobierno establezca”.

Por otro lado, el artículo 67 del mismo texto legal señala:

“1. Para la puesta en marcha de la presente Ley se creará una Comisión Interdepartamental que, mediante un Plan, garantice la coordinación entre los distintos



órganos competentes para la aplicación de las políticas recogidas en esta Ley. En dicha Comisión debe participar el Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid”.

Por último, la disposición adicional primera alude también al nuevo órgano cuando afirma que *“a partir de la entrada en vigor de la Ley, anualmente el Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid, elaborará un informe en el que se recoja el grado de cumplimiento de la presente Ley y el impacto social de la misma. Para realizar dicho informe el Consejo podrá apoyarse en el Observatorio contra el Racismo y la Intolerancia, en el Programa Madrileño de Información y Atención LGTBI de la Comunidad de Madrid y en la Comisión Interdepartamental de seguimiento y coordinación. El informe será remitido a la Asamblea de Madrid”*.

En cuanto al derecho comparado autonómico, se regulan órganos homólogos por el Decreto 9/2017, de 24 de febrero, de regulación del Consejo de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales e Intersexuales de las Illes Balears; el Decreto 7/2017, de 7 de febrero, por el que se regula la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio extremeño contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género; el Decreto 131/2018, de 10 de octubre, por el que se crea y se regula el Observatorio gallego contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género, o en el Decreto 219/2018, de 9 de octubre, del Consejo Nacional de Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgéneros e Intersexuales de Cataluña.

En el ámbito estatal, destacamos la Orden IGD/577/2020, de 24 de junio, por la que se crea el Consejo de Participación de las Personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI) y se regula su funcionamiento, no faltando tampoco precedentes de creación de órganos específicos relativos a la problemática LGTBI en el ámbito local (verbigracia, el Consejo Municipal LGTBI creado por el Ayuntamiento de Sevilla mediante acuerdo de su Pleno del 28 de octubre de 2016).



Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

El proyecto de decreto sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la STS¹ de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo, complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando aquella. En particular, nuestro Alto Tribunal, en una línea doctrinal recientemente aplicada en la STS de 4 de junio de 2020, Rec. 78/2018, ha matizado que *"[e]l reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la misma que sean imprecisos, de suerte que el Reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución..."*.

Por su parte, el Consejo de Estado afirmaba ya en su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la de *"desenvolver la ley preexistente"*. Por consiguiente, tanto el *"desarrollo"* como el *"complemento"* y la pormenorización de la ley, son o pueden ser fines del reglamento de ejecución.

¹ En adelante, se utilizará la abreviatura STS como equivalente a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Asimismo, en las citas de jurisprudencia, y a los efectos del presente informe, Rec. equivale a recurso contencioso-administrativo y RC a recurso de casación.



Más recientemente, ha recordado el alto órgano consultivo del Gobierno de la Nación en el Dictamen 679/2020, de 10 de diciembre de 2020, que, conforme a la línea jurisprudencial anteriormente reseñada, que auspicia la concepción amplia del concepto de reglamento ejecutivo, se ha de incluir en él toda norma reglamentaria que complemente la ordenación de la ley, aunque sea parcialmente, quedando únicamente excluidos de dicha condición los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem* (principalmente desarrollados en el ámbito de la potestad doméstica) y los reglamentos de necesidad. Y que, desde el punto de vista práctico, esta disquisición tiene importantes repercusiones, al garantizar que las disposiciones reglamentarias sean examinadas por ese Alto Cuerpo Consultivo desde la perspectiva de su conformidad con la ley y con el resto del ordenamiento jurídico.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos. Esto es así por cuanto complementa y desarrolla los presupuestos establecidos en la Ley 3/2016 al regular la composición, organización y funcionamiento del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid. Así, la disposición final primera de esta Ley alude al “[d]esarrollo reglamentario” y establece que “[s]e autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid a dictar disposiciones reglamentarias de desarrollo de lo establecido en la presente Ley”.

De igual modo, en atención a la regulación que incorpora, se hace preciso analizar el instrumento proyectado desde la perspectiva de los efectos que el mismo pueda generar frente a terceros, es decir, si pese a su carácter ejecutivo, y a los efectos el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, se trata de un reglamento organizativo con efectos meramente internos -*ad intra*- o, por el contrario, sus efectos trascienden del ámbito interno -*ad extra*-.

Al respecto, y a título meramente ejemplificativo, la STS de 27 de mayo de 2002, RC 666/1996, con cita de abundante doctrina constitucional, define los reglamentos ejecutivos en los siguientes términos:

“Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la



Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (hacia el exterior)".

En términos análogos, la STS de 19 de marzo de 2007, RC1738/2002, cuyo criterio sigue, entre otras, la de 5 de julio de 2019, Rec. 535/2017, dispone que,

"(...) Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos "*secundum legem*" o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que "*extra legem*"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (...)".

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la Sentencia de 6 de abril de 2004, RC 4004/2001, así como otras posteriores como la de 31 de mayo de 2011, RC 5345/2009, y las que en ellas se citan, ha restringido tal calificación a las disposiciones que "*se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley*". En dicho sentido, se entenderá por tal aquella disposición que no tenga otro alcance "*que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse*", admitiéndose que "*puedan afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados*".



Ahondado en dicha distinción, el Dictamen 153/2013, de 17 de septiembre, del Consejo Consultivo de Aragón, destaca:

“Así pues, en el presente caso no es tanto que los artículos 14 a 16 de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, remitan al desarrollo reglamentario la regulación de la composición y funciones de la Comisión de Coordinación -dato puramente formal, pues es innecesario el dictamen del correspondiente Órgano consultivo cuando se trate de proyectos normativos que, aunque desarrollen una Ley, su contenido no trasciende de la mera organización de servicios administrativos (S. del T.S de 30 de noviembre de 1996, citada en el dictamen 1/2001 de la Comisión Jurídica Asesora)-, sino que el reglamento proyectado, si bien tiene carácter esencialmente organizativo, contiene determinaciones que trascienden del ámbito interno de la Administración, como lo son las normas que aseguran la participación de entidades o instituciones externas a la Administración autonómica. De este modo, si bien es cierto que la mayoría de los preceptos reglamentarios hacen referencia a cuestiones puramente organizativas o de orden interno como lo es el régimen de funcionamiento..., sin embargo no lo es menos que el proyecto de norma integra a numerosas instituciones, entidades y asociaciones..., alteridad que de algún modo excede de los aspectos meramente orgánicos, por lo que es adecuado considerar preceptiva la intervención de este Consejo Consultivo”.

De igual modo, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, relativo a un proyecto de decreto modificativo del Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte de la Comunidad de Madrid y frente al criterio de algún órgano que no informó el proyecto de decreto al considerarlo meramente organizativo, entendió lo siguiente:

“El proyecto de decreto que se somete a informe modifica lo dispuesto en el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte de la Comunidad de Madrid.

Dicho Decreto se dicta, en palabras del Dictamen del Consejo de Estado 1221/1997, de 13 de marzo, “desarrollando en este aspecto lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.



De ahí que sea preciso el dictamen de este órgano consultivo ya que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación, previsto en un norma legal que se remite al reglamento para su desarrollo, en el que se integran representantes de las Federaciones Deportivas y de las entidades locales, produciendo así efectos *ad extra* que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria al texto legal que desarrolla...”

La doctrina más reciente de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid refleja la adhesión de dicho órgano consultivo a la concepción amplia del reglamento ejecutivo instaurada por la jurisprudencia. Son ejemplo de ello, entre otros muchos de susceptible cita, los DDCJA² 330/20, de 28 de julio, y 292/20, de 14 de julio, también referidos a la creación de órganos administrativos.

Expuesto lo anterior, advertimos que el proyecto sometido a informe regula cuestiones puramente organizativas o de orden interno, como es el caso del régimen de funcionamiento del Consejo LGTBI; sin embargo, integra en el órgano a representantes de entidades locales, entidades del tercer sector, así como organizaciones empresariales y sindicales madrileñas, con regulación de su forma de designación, aspectos que, como puede entenderse sin dificultad, exceden del carácter meramente orgánico interno. Se trata, por tanto, de una regulación que trasciende lo meramente organizativo, llegando a tener efectos *ad extra*.

Finalmente, observamos que la competencia para aprobar esta norma corresponde al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), y de lo establecido en la disposición final primera de la Ley 3/2016, que expresamente autoriza al Gobierno de Madrid a dictar disposiciones reglamentarias de desarrollo de lo establecido en la misma.

² DCJA: Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.



La articulación jurídica del proyecto pretende realizarse por medio de un decreto, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

En consecuencia, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma proyectada.

Cuarta.- Tramitación.

1. Visto que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Al respecto, cabe observar que, en el Derecho de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa el procedimiento aplicable a la elaboración de las normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal a título de Derecho supletorio sin perjuicio de las especialidades de la normativa autonómica en la materia (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española).

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la LPAC, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, a la que se refiere el DCJA 263/2018, de 7 de junio, según el cual:



“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” .

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Asimismo, cabe recordar que la Ley del Gobierno fue desarrollada en este punto por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017).

También debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.



3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

Finalmente, servirá como parámetro en el análisis de la tramitación del proyecto, el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno (en adelante, ACG de 5 de marzo de 2019).

Y, ya desde el punto de vista técnico, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Directrices de Técnica Normativa) constituyen un claro referente para las demás Administraciones Públicas a la hora de la correcta elaboración de las normas reglamentarias.

El examen de la documentación remitida permitirá comprobar el cumplimiento de los trámites exigidos por la normativa de referencia con vistas a la aprobación de un proyecto de norma reglamentaria.

2. Antes de ello, conviene hacer referencia a un trámite de carácter previo, que es el referido a la inclusión del proyecto reglamentario de que se trate en el Plan Anual Normativo correspondiente (art. 25 de la Ley del Gobierno). Precisamente el Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2020, que es el último que ha sido aprobado por la Comunidad de Madrid, incluye en su anexo entre las normas a aprobar en el ámbito de la CPSFIN, el decreto que es objeto de nuestro informe.



Disponiendo la parte expositiva de este último Acuerdo que el Plan Anual Normativo es el instrumento de planificación de las propuestas normativas que se pretenden aprobar por el Gobierno en el año siguiente, afirmación que está en línea con lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley del Gobierno, a cuyo tenor dicho documento contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente, un criterio de cautela aconseja justificar en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) la falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente (que sería el de 2021). Así lo exige el apartado 7.2.a) del ACG de 5 de marzo de 2019.

También debe aclararse previamente que la propuesta nace del órgano competente para emitirla habida cuenta de que el Decreto 279/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CPSFIN, atribuye en su artículo 11.2.a) a la Dirección General de Igualdad *“[e]l desarrollo transversal de las medidas y actuaciones previstas la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación Sexual en la Comunidad de Madrid, así como de su desarrollo reglamentario”*. Ello, a su vez, ha de ser puesto en relación con su artículo 6, que configura como atribución común de todas las direcciones generales de la citada Consejería, el impulso y elaboración de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales relativos a materias propias de la dirección general.

3. Matizado lo anterior, hay que destacar que consta en el expediente la MAIN prevista en el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, elaborada por el centro directivo promotor del proyecto, cuya estructura y contenido se acomodan, en términos generales, a lo exigido por el artículo 2 del Real Decreto 931/2017.

En efecto, constan en el expediente administrativo cinco versiones de la memoria de referencia, suscritas por la titular de la Dirección General de Igualdad en las fechas que han sido indicadas en el antecedente fáctico segundo de este informe.



Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (por todos, DCJA 8/2021, de 12 de enero de 2021), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Concretamente, y centrándonos en el examen de la versión más reciente de la memoria (de fecha 23 de diciembre de 2020), observamos que esta ha sido cumplimentada en su modalidad ordinaria y no abreviada, lo cual encuentra respaldo en el artículo 3.1 del Real Decreto 931/2017 interpretado *a contrario*, al apreciarse posibles impactos, aunque positivos a juicio de algunos de los órganos preinformantes, a resultas de la aplicación, en su caso, del proyecto reglamentario.

Por lo que se refiere a su contenido:

- a) Incluye la MAIN, en primer lugar, una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación.
- b) Se ha incorporado también la debida explicación sobre la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, haciendo particular referencia a la procuración de los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.
- c) Tampoco se halla carente la MAIN de un análisis de las alternativas de la propuesta. Esta cuestión se halla sucintamente tratada en la ficha de resumen ejecutivo y desarrollada con mayor amplitud en el cuerpo del documento. Lógicamente, la motivación introducida al respecto fundamenta la elección del desarrollo reglamentario de la Ley 3/2016 en el mandato que contiene dicho texto legal en cuanto a la regulación del Consejo LGTBI. No obstante, se sugiere acotar la afirmación realizada en el sentido de que no existen precedentes de órganos colegiados en materia de derechos y deberes de las personas LGTBI puesto que, como ha sido señalado en la consideración jurídica segunda, hay algunas experiencias previas de



órganos ya constituidos tanto a nivel autonómico como al de otras esferas territoriales.

- d) También se ha añadido el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando los títulos competenciales en los que se basa.
- e) Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la MAIN trata singularmente y de forma separada los impactos sobre la identidad de género; por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, y en la infancia, la adolescencia y la familia. No obstante, al aludir a los informes sectoriales recabados al efecto, debería utilizarse el tiempo pretérito, puesto que ya han sido emitidos.

Asimismo, de forma más breve, al agruparlos en un epígrafe común como “*otros impactos*”, se tratan, para descartar su posible materialización, los concernientes a la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, la salud; el medioambiente; la unidad de mercado (lo cual, aunque no se diga, comprende también las perspectivas relativas a la competencia y a la competitividad); en apartado independiente se alude a los impactos económico y presupuestario, y en forma de cargas administrativas. Estas últimas han sido valoradas en 180 euros, que se corresponden con los gastos correspondientes al procedimiento de selección de vocales.

- f) Otro apartado a consignar en la MAIN es el relativo a los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Según la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, y tal y como viene recordando la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (por todos, DCJA 462/20, de 13 de octubre), la inclusión de esta información *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*.



En este punto, la versión más reciente de la MAIN resume las observaciones realizadas por otros órganos, incluyendo las correspondientes a las distintas secretarías generales técnicas que fueron las últimas en ser recabadas, así como su aceptación en el borrador de la norma más reciente o, en su caso, las razones por las que no se ha estimado oportuna su incorporación.

- g) En cuanto a la evaluación *ex post* o forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas -art. 2.1 j) del Real Decreto 931/2017-, su inclusión en una determinada propuesta normativa resulta conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la LRJSP, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buena administración emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo. Al respecto, la MAIN de referencia se remite al sistema de evaluación previsto en el ya citado Acuerdo de 27 de diciembre de 2019 por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2020. Su apartado quinto contempla, en efecto, los criterios en los que habrá de basarse la evaluación de la aplicación del decreto que es objeto del actual informe.
- h) También se ha incluido en la MAIN la correspondiente ficha con el resumen ejecutivo de la misma conforme a lo previsto en el artículo 2.3 del Real Decreto 931/2017 y en la Guía Metodológica anteriormente citada.
- i) Finalmente, observamos la procedencia de actualizar la MAIN en lo que atañe a los informes que han sido recabados con posterioridad a su emisión (informes de la Dirección General de Presupuestos y de la Dirección General de Recursos Humanos).

4. Procede a continuación examinar los trámites concretos cumplimentados a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria.



Para empezar, se sometió el proyecto al trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno. Su realización aparece certificada en el expediente administrativo, así como la falta de recepción de alegaciones.

En cuanto al trámite de información pública (art. 26.6 de la misma norma y 133 de la LPAC), observamos que, según certificado de la Secretaría General Técnica de la Consejería a la que pertenece el centro promotor de la iniciativa reglamentaria, también ha sido llevado a cabo.

Conviene destacar que, junto al trámite de información pública se ha dado audiencia específica a determinadas entidades del ámbito asociativo, sindical y público cuya identificación detallada se hace constar en la MAIN, aunque ninguna de ellas ha llegado a hacer valer de modo específico alegaciones con respecto al actual proyecto. Únicamente dos de las entidades consultadas, de naturaleza sindical, se han remitido a las observaciones realizadas al anterior proyecto, respondiendo la MAIN a aquellas que pueden resultar aplicables al proyecto actual.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, convendría que, con anterioridad a la remisión del expediente a la CJA, se procediese a la rectificación, aclaración o sustitución del certificado que constituye el documento n.º 15 del expediente administrativo, puesto que en él se dice que el trámite de audiencia pública se ha cumplimentado sin la recepción de escritos de observaciones, afirmación que no resulta plenamente exacta atendiendo a que dos organizaciones sindicales, según se acaba de exponer, se han remitido (reiterándolas por consiguiente) a otras realizadas en un procedimiento anterior y, según recoge la MAIN, algunas otras han manifestado, bien su conformidad con el proyecto de decreto, bien el deseo de estar integrados en el Consejo LGTBI. Asimismo, y con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su artículo 19.1, y de asegurar la completitud del expediente, deberían incluirse en este los escritos de referencia, emitidos en el trámite de audiencia, a la hora de la remisión del proyecto al órgano consultivo.



También se han incorporado al expediente los informes de la Dirección General de Igualdad que valoran, por una parte, el impacto por razón de género en los términos previstos en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid en relación con lo previsto en artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y, por otra, el impacto por razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género conforme a lo señalado en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Por su parte, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad ha evaluado las posibles repercusiones del texto desde la perspectiva de la familia y de la infancia y la adolescencia, tal y como exigen el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Obra también en el procedimiento el informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano. Como es sabido, el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

El expediente también incorpora el preceptivo informe de coordinación y calidad normativa conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, y el



artículo 14.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Asimismo, y a requerimiento de ampliación de este Servicio Jurídico, consta en el expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos, emitido con fundamento en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, en relación con el artículo 15.1.k) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública. Conforme a este último precepto, procederá la emisión de informes sobre el impacto presupuestario cuando dicho impacto pueda suponer un incremento del gasto público respecto al autorizado y previsto en la ley de presupuestos vigente en cada momento o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros y no quepa el informe previo regulado en el apartado i).

También figura la solicitud de informe a la Dirección General de Recursos Humanos.

Por otro lado, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías para que estas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente informe, que todas las consejerías han remitido el reseñado informe a través de sus secretarías generales técnicas, si bien algunas no han considerado oportuno formular observaciones.

Finalmente, se incorpora el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la CPSFIN, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, en su cuarto párrafo.



Quinta.- Análisis del articulado.

El proyecto normativo sometido a informe, tal como se ha indicado, consta de una parte expositiva y de otra dispositiva, integrada esta por un artículo único -que prevé la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid-, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. A continuación, se inserta el citado reglamento, que a su vez contiene veintiocho artículos.

El decreto es, por lo tanto, el instrumento en cuya virtud ejerce la potestad reglamentaria el Consejo de Gobierno. En consecuencia, debemos distinguir entre el decreto -como disposición aprobatoria- y el reglamento que se aprueba mediante aquella disposición, siendo el primero indispensable para la eficacia del segundo.

Esto sentado, abordaremos el concreto examen de su contenido.

I. Respecto al título, se identifica adecuadamente como “Proyecto de Decreto” conforme a la directriz 6 del precitado Acuerdo de 22 de julio de 2005.

II. La parte expositiva del proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuyen las directrices 12 y 13 de Técnica Normativa, ya que describe el contenido de la norma, indica su finalidad y antecedentes, cita la competencia en cuya virtud se dicta y describe los aspectos más relevantes de su tramitación.

Conforme a lo señalado en el Informe de la Abogacía General 10/2019 (en adelante, IAG 10/2019) -referente a un proyecto de Decreto, de contenido análogo, que se tramitara en la anterior legislatura- a la cita del artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid como título habilitante para dictar la norma se ha añadido la mención al artículo 26.1.1 del propio Estatuto, cuando alude a la competencia exclusiva de la Comunidad para determinar la “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”.

Por otro lado, la fórmula promulgatoria incluye adecuadamente las expresiones “*oída*” y “*de acuerdo con*” para ajustarse a la Directriz 16, incluyendo la doble



posibilidad que asiste al órgano competente para la aprobación de la norma; en este sentido, el DCJA 487/2017, de 23 de noviembre de 2017.

III. La parte dispositiva de la norma proyectada está integrada, como hemos indicado *ut supra*, por un artículo único que prevé la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid, cuyo texto se inserta tras la parte final de la norma.

IV. La parte final incorpora tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La disposición adicional primera prevé que los vocales del Consejo LGTBI sean nombrados en el plazo de dos meses desde la resolución de la convocatoria de elección de las entidades del tercer sector que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI regulada en el Capítulo III del reglamento. En orden a tal elección, se prevé realizar un proceso de selección que deberá convocarse por el titular de la Consejería competente en materia de igualdad de las personas LGTBI en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de la norma. Al tiempo, la disposición adicional segunda prevé la constitución del Consejo LGTBI en el plazo de dos meses desde la publicación del nombramiento de los vocales en el BOCM.

De dichos preceptos se deduce la articulación del proceso de constitución del Consejo LGTBI en una serie de fases sucesivas: la convocatoria de la orden del proceso de selección de las entidades del tercer sector que hayan de formar parte del nuevo órgano, la tramitación del procedimiento selectivo, su resolución mediante el nombramiento de los vocales, la publicación del nombramiento de los vocales del Consejo y, tras ello, la constitución propiamente dicha.

Ajustándose a lo indicado en el IAG 10/2019, se han eliminado ciertas disfunciones existentes en el anterior proyecto que fue sujeto a informe, en el cual se establecía un sistema de dos velocidades actualmente superado para el nombramiento de los vocales de selección mediante convocatoria pública. Así, frente a la anterior referencia a dos plazos distintos, de tres y dos meses, respectivamente,



para cada uno de ellos, actualmente se contempla exclusivamente este último plazo para la realización de los trámites expuestos.

Aunque la unificación del plazo supone una mejora con respecto al texto anterior, la relativa complejidad del procedimiento de selección de las candidaturas correspondientes a las asociaciones dedicadas a la problemática propia del sector LGTBI, que en el actual proyecto supone cumplimentar los trámites de solicitud, subsanación, eventual exclusión conforme a lo que se dirá más adelante, valoración por la comisión de selección, publicación de sus apreciaciones, alegaciones, propuesta definitiva y resolución, aconseja reconsiderar si el plazo previsto resultaría suficiente para su adecuada cumplimentación.

Asimismo, tanto en la disposición adicional primera como en los diversos preceptos del actual proyecto en los que se hace alusión a este asunto, se han sustituido las referencias a *“la consejería competente en materia de lucha contra toda clase de discriminación”* por las que ahora se hacen a la *“consejería competente en materia de igualdad de las personas LGTBI”*. En este aspecto se atiende también a las indicaciones del IAG 10/2019.

Con respecto a la disposición adicional primera, resulta aconsejable su división en dos apartados al tratar los dos párrafos actualmente existentes dos asuntos relacionados, pero no idénticos (plazos para la convocatoria y para el nombramiento de miembros del Consejo, respectivamente).

Por su parte, la disposición adicional tercera establece la normativa de aplicación al funcionamiento del Consejo LGTBI. Con respecto a esta cuestión, también se ha producido un cambio relevante con respecto al anterior proyecto, en el cual se apelaba a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) como normativa supletoria de la regulación establecida en el propio decreto de regulación de dicho Consejo y en las disposiciones dictadas en su desarrollo. Con relación a esta cuestión, advirtió el IAG 10/2019 del carácter básico y, por consiguiente, de aplicación directa, de los artículos 15 a 18 de la LRJSP, a diferencia de sus artículos 19 a 22 que, en cuanto dirigidos en principio a la Administración General del Estado, sí serían susceptibles de aplicación subsidiaria en



el ámbito de la Comunidad de Madrid. La redacción de la disposición de referencia que contiene el proyecto sujeto a informe se ajusta a nuestras observaciones. Se abundará sobre este asunto al analizar el capítulo II del proyecto de reglamento.

Por lo que se refiere a la disposición derogatoria única, su título se ajusta a lo dispuesto en las directrices de Técnica Normativa 37 y 38, a cuya aplicación apeló igualmente el IAG 10/2019.

En cuanto a la habilitación normativa que recoge la disposición final primera en favor del titular de la consejería competente en materia de igualdad de las personas LGTBI, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid desde los informes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*. Atemperando su redacción a las indicaciones realizadas en el IAG 10/2019, se hace referencia a la competencia para dictar disposiciones tendentes al desarrollo y aplicación del reglamento y no del decreto, puesto que *“el decreto es el instrumento aprobatorio y el reglamento el que establece la regulación que ha de suplirse o desarrollarse”* (dictámenes de la CJA 124/2016, de 26 de mayo y 178/2017, de 4 de mayo).

También sería aconsejable acotar el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que ha de contener el desarrollo proyectado, de acuerdo con lo señalado en la directriz 42 e).

Por último, la disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma en forma ajustada a lo señalado en el IAG 10/2019 en correspondencia con la directriz 43 de Técnica Normativa. Asimismo, al hilo de lo previsto en la directriz 42, no se estima necesaria una *vacatio legis* superior a la prevista, esto es, la concesión de un plazo mayor en orden a posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, dado el contenido principalmente organizativo del texto y la existencia de un plazo intermedio durante el cual se habrá de proceder a la constitución del nuevo Consejo.



V. A continuación, se inserta el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid.

La sistemática del articulado se ha distribuido en capítulos, lo cual, como dijimos en el informe anterior de constante referencia, aporta una mayor claridad y ordenación al texto con independencia de que las directrices de Técnica Normativa hagan simplemente opcional esta posibilidad.

Realizada la anterior matización, el examen del proyecto que se somete a informe debe partir de una breve consideración sobre la regulación legal a la que sirve de desarrollo. En efecto, el artículo 6 de la Ley 3/2016 prevé la constitución del Consejo LGTBI desde la siguiente perspectiva:

- “1. Se crea el Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid como un espacio de participación ciudadana superior en materia de derechos y deberes de las personas LGTBI y como órgano consultivo de las Administraciones de la Comunidad Autónoma que inciden en este ámbito, sin perjuicio de las funciones y las competencias de otros órganos o entes que la legislación establezca. En este Consejo tienen representación las asociaciones que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI y personas y profesionales que hayan destacado por su trabajo y su calidad de expertos en este ámbito.
2. El Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid se adscribe al departamento competente en materia de no discriminación a personas LGTBI. El Consejo puede recibir información sobre la aplicación de lo establecido por la presente Ley y formular propuestas de mejora en la actuación de los servicios públicos de las Administraciones madrileñas y del resto de ámbito que son objeto de la presente Ley e informar sobre proyectos normativos y no normativos.
3. El Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid tiene representación en los órganos de participación gubernamentales en los ámbitos que son objeto de la presente Ley que el Gobierno establezca.”

De dicho precepto es posible deducir una relación de premisas que deben de servir de punto de partida al posible desarrollo reglamentario:



1ª) El Consejo LGTBI constituye un espacio de participación ciudadana, y además de rango superior, en materia de derechos y deberes de las personas que se integran en dicho colectivo.

2º) Además, se erige como un órgano consultivo de las Administraciones de la Comunidad de Madrid cuya actuación o competencias incidan en dicho ámbito, sin perjuicio de las funciones y las competencias de otros órganos o entidades. Dentro de esa función consultiva, se hace especial referencia a su capacidad para informar proyectos normativos y de índole no normativa.

3º) Dentro de sus funciones, se sitúa también las de formular propuestas de mejora en la actuación de los servicios públicos de las Administraciones madrileñas y del resto de ámbitos que son objeto de la Ley 3/2016. Con el objeto de hacer posibles estas funciones, podrá recibir información sobre la aplicación de la Ley 3/2016.

4º) En cuanto a su composición, en el Consejo deberán estar representadas las asociaciones que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI y las personas y profesionales que hayan destacado por su trabajo y su calidad de expertos en este ámbito. Tiene así una doble composición, de asociaciones y de personas.

5º) Además de esta representatividad interna o innata, el Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid tendrá representación en los órganos de participación gubernamentales en los ámbitos que son objeto de la Ley 3/2016 que el Gobierno establezca.

Las previsiones legales se completan con otras referencias de la Ley 3/2016 al Consejo de referencia:

1º) Al contemplar el desarrollo reglamentario de un Plan contra la discriminación en el ámbito laboral, público y privado, que contemple medidas de igualdad y no discriminación, así como medidas de difusión e información de los derechos de las personas LGTBI, exige su carácter participativo, contando, entre otros, con el Consejo LGTBI (art. 43).



2º) En lo tocante a la *“Promoción de la solidaridad”*, señala que el diseño y puesta en marcha de forma periódica de campañas de sensibilización y visibilidad de las personas LGTBI con el fin de lograr la plena implantación de la igualdad en la sociedad madrileña, contará con la participación del Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid (art. 63).

3º) Como previsión que le implica directamente, se prevé la elaboración anual por el Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid de un informe que será remitido a la Asamblea de Madrid, que deberá recoger el grado de cumplimiento de la Ley 3/2016 y su impacto social, a cuyos efectos podrá apoyarse [facultativo] en el Observatorio contra el Racismo y la Intolerancia, en el Programa Madrileño de Información y Atención LGTBI de la Comunidad de Madrid y en la Comisión Interdepartamental de seguimiento y coordinación (disp. adicional primer

Conviene aclarar que, por el contrario, la Ley 2/2016 no contiene referencias directas al Consejo LGTBI.

Por otra parte, y en relación con lo ya anticipado al abordar el examen de la disposición adicional tercera, ha de tenerse en cuenta, en lo tocante a la composición y funcionamiento del órgano, cuya regulación se contiene en los artículos 5 a 19 del proyecto remitido (capítulo II), una observación general a propósito de la regulación que de los órganos colegiados contiene la normativa vigente, en los términos ya señalados en el Dictamen de esta Abogacía General de 16 de julio de 2018, así como en el IAG 10/2019 de reiterada cita:

<<Nos sirve para ello lo establecido, de modo preciso, en el Dictamen 12/2017, de 11 de enero, del Consejo Consultivo de Castilla la Mancha, a cuyo tenor:

“Establece el precepto que el Consejo se regirá por lo dispuesto en el decreto, en sus normas de funcionamiento y “en defecto de éstas, por lo establecido en los artículos 15 a 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. Supone tal inciso una cláusula de supletoriedad, a fin de evitar posibles lagunas en relación a la materia (...)



La regulación de los órganos colegiados en la Ley 40/2015 se recoge en el Título Preliminar, Capítulo II, Sección 3ª, concretamente en los artículos 15 a 22. Tales preceptos se agrupan en dos Subsecciones, la primera de las cuales se refiere a “Funcionamiento” -artículos 15 a 18-, llevando por título la segunda “De los órganos colegiados de la Administración General del Estado” -artículos 19 a 22-. Esta última Subsección 2ª se excluye, por la disposición final decimocuarta de la norma, del carácter básico de la misma, restringiéndose su aplicación a la Administración General del Estado y al sector público estatal.

De este modo y conforme a dicha disposición final decimocuarta, los artículos 15 a 18 incluidos en la Subsección 1ª tienen carácter básico, por lo que su aplicación es obligada y no supletoria en relación a los órganos colegiados de las Administraciones Autonómicas.

Por este motivo, la redacción que se propone para el artículo 3 del proyecto de decreto, al prever la aplicación de dichos preceptos de la norma estatal en defecto de las normas de funcionamiento del órgano, no respeta la obligatoriedad derivada del carácter básico de los mismos, por lo que debería ser eliminada del texto.

Una eventual supletoriedad sólo podría ser predicable en relación a los artículos 19 a 22 incluidos en la Subsección 2ª que, como se ha indicado, sólo resultan aplicables al ámbito de la Administración General del Estado...”.

El artículo 15 de la LRJSP regula, con carácter general, el régimen jurídico de los órganos colegiados, estableciendo que se ajustará a las normas de la sección 3.ª (arts. 15 a 22), sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las administraciones públicas en que se integran (apdo. 1). Regula también un régimen específico para los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas administraciones públicas, tengan o no participación de organizaciones representativas de intereses sociales, previendo que podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento. Además, dispone que estos tipos de órganos quedarán integrados en la Administración pública correspondiente, aunque sin participar en la estructura jerárquica de esta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación o que se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado (apdo. 2). Finalmente, prevé que los acuerdos de creación y las normas de funcionamiento de los órganos que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos



frente a terceros deberán publicarse en el boletín o diario oficial de la Administración pública en que se integran (apdo. 3).

Los apartados 1 y 2 del artículo 15 se corresponden, literalmente, con el derogado artículo 22 de la Ley 30/1992, que fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en la STC 50/1999, en el sentido de declarar su constitucionalidad. El Tribunal Constitucional afirma que corresponde únicamente a las Comunidades Autónomas «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» y que, por consiguiente, el Estado debe abstenerse de intervenir en la creación, modificación o supresión de los órganos e instituciones que configuran sus administraciones respectivas. Salvo lo anterior, la potestad autonómica de auto organización para determinar el régimen jurídico de la organización y el de funcionamiento de su propia Administración debe respetar las bases estatales, las cuales, sin embargo, tienen menos extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y, en consecuencia, a los administrados “(FJ 3).

De ahí que el Alto Tribunal resolviera que los apartados 1 y 2 del artículo 22 de la Ley 30/1992 no merecían ninguna tacha de inconstitucionalidad, dado que «el Estado está constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas relativas al régimen jurídico de los órganos colegiados de las diversas Administraciones públicas, por lo que ninguna vulneración competencial puede apreciarse en un precepto que se limita a prever que los órganos colegiados deben ajustar su régimen jurídico a las normas contenidas en la Ley» (STC 50/1999, FJ 6).

En consecuencia, el texto remitido debe ajustarse a las previsiones de los artículos 15 a 18 de la LRJSP, dado su carácter de normativa básica, tal como recoge, por otra parte, la disposición 3 y ello con independencia de que el texto del proyecto no recoja expresamente la vinculación del funcionamiento y régimen jurídico del órgano a dicha ley estatal>>.

Sentado cuanto antecede, abordaremos el concreto estudio del capítulo de referencia, deteniéndonos en aquellos preceptos que son merecedores de alguna observación o consideración jurídica.

VI. Capítulo I. “Disposiciones de carácter general”.



Los dos primeros preceptos del texto, dedicados al “Objeto” y la “Naturaleza y sede”, no han revestido alteraciones con respecto al proyecto anteriormente informado desde el punto de vista del contenido de su mandato, sin perjuicio de algunas mejoras de redacción.

No obstante, en lo referido al **artículo 2**, consideramos suficiente, para garantizar la posición objetiva del órgano, la referencia a su “*autonomía*”, puesto que su “*independencia*” no sería realmente tal habida cuenta de su adscripción a la consejería competente en materia de igualdad del colectivo LGTBI. Esta apreciación ha sido realizada también por alguno de los órganos preinformantes, refiriendo la MAIN más reciente las razones por las que el centro promotor no estima conveniente su estimación.

Por lo que se refiere a los artículos 3 y 4, que culminan el capítulo I, se ocupan, respectivamente, de los “*Fines*” y de las “*Funciones*” del Consejo LGTBI. En el IAG 10/2019 se hizo una llamada al replanteamiento de la forma en la aparecía reflejada esta distinción, toda vez que algunos de los fines que contemplaba aquel texto podían ser calificados en puridad como auténticas funciones. Esta confusión se mantiene al menos parcialmente en el actual texto, en el que sigue apareciendo como fin, y no como función, la de actuar como interlocutor de las personas LGTBI ostentado representación en los órganos de representación gubernamentales a que alude la Ley 3/2016 -art. 3.f) del proyecto-.

En concreta relación con el **artículo 4**, se advirtió en el IAG 10/2019 sobre la circunstancia de que la función consistente en “*velar por el cumplimiento de la normativa autonómica en materia de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI...*” en ningún caso permitiría configurar al Consejo LGTBI como un órgano de control de la legalidad al exceder dicha función de su configuración en la Ley 3/2016 como “*un espacio de participación ciudadana superior en materia de derechos y deberes de las personas LGTBI y como órgano consultivo de las Administraciones de la Comunidad Autónoma que inciden en este ámbito*”. El proyecto actual parece mantener dicha atribución si bien con un ligero matiz en la redacción, refiriéndose a la función de “[c]omprobar el grado de cumplimiento de la normativa autonómica en



materia de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI”, lo cual exige reiterar la misma observación realizada en relación con el primer proyecto de reglamento del Consejo LGTBI, sin perjuicio de las facultades del nuevo órgano en orden a recibir información sobre la aplicación de la Ley 3/2016 y de formular propuestas de mejora en los ámbitos que son objeto de dicho texto legal, que son reconocidas por su artículo 6.

Merece un análisis más detenido lo relativo a la función consistente en informar los proyectos normativos y no normativos que afecten a la población LGTBI -apartado d)-, que encuentra cobertura en el artículo 6.2 de la Ley 3/2016 que igualmente la recoge. Según la redacción actualmente proyectada, la habilitación de esta función tendrá lugar exclusivamente *“cuando así le sea expresamente requerido”*, de forma que ya no se contempla cuando *“lo solicite un tercio de los vocales”*, posibilidad que mereció el parece desfavorable de la Abogacía General en el IAG 10/2019 atendido que, en virtud del artículo 26 de la Ley del Gobierno, es el órgano administrativo promotor de una norma reglamentaria el que, en su caso, debe recabar los informes y dictámenes que resulten preceptivos y aquellos otros que estime necesarios para su adecuada elaboración. Lo mismo ha de decirse en cuanto al resto de informes que le puedan ser requeridos a la vista de lo dispuesto en el artículo 79 de la LPAC.

También advertimos en su momento que los informes que eventualmente pudieran ser solicitados al Consejo LGTBI serían de carácter potestativo, y que razones de seguridad jurídica recomendaban precisar en su reglamento el carácter del informe, así como el plazo para su emisión y los efectos de que esta no se realice en el plazo previsto. Dicha cuestión es abordada expresamente en el proyecto sujeto a informe, que recoge la naturaleza facultativa de aquellos, un plazo para la emisión de veinte días naturales, su expresión a través de medios electrónicos y la ausencia de eficacia suspensiva del procedimiento ante la falta de su emisión en el plazo previsto.

Ha desaparecido del actual texto la salvedad que se hacía en el anterior proyecto en cuanto a que la facultad de emitir informes por parte del Consejo LGTBI no incluía el de evaluación de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género de las disposiciones legales y reglamentarias a que se refiere el



artículo 21 de la Ley 3/2016; dicho informe quedaba reservado en todo caso a la dirección general competente en materia de impulso de políticas sociales dirigidas a personas LGTBI. Aunque la restricción de la emisión de informes por parte del Consejo se limite a los casos en los que *“le sea expresamente requerido”*, lo que parece excluir los informes preceptivos como sería el caso del previsto en el precepto de referencia, razones de seguridad jurídica aconsejarían mantener en el nuevo texto la aclaración en el sentido de que aquella función no le resulta atribuida al nuevo órgano.

Conviene advertir también que, en lo referente al actual apartado f) del artículo 3, se ha ajustado la redacción anteriormente alusiva a la participación del Consejo LGTBI en otros consejos asesores y órganos consultivos autonómicos a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 3/2016, que se limita a aludir a la representación de aquel *“en los órganos de participación gubernamentales en los ámbitos que son objeto de la presente Ley que el Gobierno establezca”*. En esto se ha seguido estrictamente la observación realizada en el IAG 10/2019.

Otros aspectos en los que se ha atendido a las observaciones previas de la Abogacía General son los relativos a la posible utilización de la información recibida de la Comisión Interdepartamental de Seguimiento y Coordinación a efectos de elaborar el informe anual sobre el grado de cumplimiento de la ley y su impacto social -apartado a) del artículo 4- y a la participación del Consejo LGTBI en la Comisión Interdepartamental de Seguimiento y Coordinación a través de un vocal designado al efecto -apartado f) del artículo 4-, en que se ha ajustado la redacción del texto proyectado a lo previsto, respectivamente, en la disposición adicional primera y en el artículo 67 de la Ley 3/2016.

VII. Capítulo II. “Normas de organización y funcionamiento”.

El **artículo 5**, bajo la rúbrica “Composición y funcionamiento”, se ha adaptado a las sugerencias de la Directriz 28 de Técnica Normativa en cuanto a su título y fija el número concreto de vocales que compondrán el Consejo LGTBI, atendiendo en ambos aspectos a las sugerencias de nuestro informe precedente de constante cita.



Resulta preciso advertir que este precepto fija en treinta y uno el número de vocales del Consejo, cuando de la relación que contiene el artículo 8 se desprende que serían treinta y dos. Tal contradicción debe ser oportunamente corregida.

Esta consideración tiene carácter esencial

El **artículo 6** regula la figura del presidente del nuevo órgano, función que es asignada al “*titular de la consejería competente en materia de igualdad de las personas LGTBI*”. También se regulan en dicho precepto sus funciones, causas de cese y régimen de sustitución en el caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal. En su redacción se han realizado la totalidad de correcciones sugeridas en el IAG 10/2019. Entre ellas, conviene destacar que se ha suprimido la facultad del presidente de nombrar formalmente a los vocales del Consejo LGTBI, ya que esta función resulta atribuida, tanto en el actual como en el anterior borrador, al titular de la consejería competente en materia de igualdad de las personas LGTBI. Asimismo, se ha sustituido la referencia expresa a la facultad de delegar las funciones del presidente, aspecto que halla suficiente cobertura mediante la contemplación expresa de su sustitución por el vicepresidente en el apartado 4 del artículo 6 objeto de comentario, habiéndose fijado con mayor amplitud las causas de sustitución conforme a lo sugerido en nuestro informe sobre el anterior proyecto.

En cuanto al **artículo 7**, dedicado al vicepresidente, su apartado 4 prevé que, en los casos que se contemplan, sea sustituido por un vocal representante de las entidades del tercer sector que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI, que será designado por mayoría del Pleno. Esta mención no aclara si se trata de un nombramiento previo y permanente o si, por el contrario, se ha de producir una designación *ad hoc* de un suplente cada vez que se produzca un supuesto de ausencia, vacante o enfermedad. Esto último, como es obvio, podría afectar a la eficacia del funcionamiento del órgano al comprometer la celeridad en la sustitución, teniendo en cuenta, en particular, que el vicepresidente asiste a las sesiones de la Comisión Permanente (art. 15.1), previéndose de escasa operatividad el tener que convocar un Pleno con vistas a poder constituir a dicha comisión.



También conviene llamar la atención sobre la necesidad de corregir la remisión que se hace en el apartado 4 a la aplicación a la figura del vicepresidente de las causas de cese contempladas en el artículo 9. El envío debe ser hecho al artículo 10, que recoge los motivos de extinción del mandato de los vocales.

El **artículo 8** contiene la relación de vocalías del Consejo LGTBI. *Grosso modo*, se puede distinguir, por un lado, entre aquellas que se proveen en atención a la adscripción orgánica de los vocales a determinadas consejerías de la Administración regional o a la de tipo funcional al Programa Madrileño de Información y Atención LGTBI, y las de quienes ocuparán tal posición en representación de otras entidades ajenas a la Comunidad de Madrid, ya se trate de entidades locales del ámbito territorial madrileño, del tercer sector o de organizaciones empresariales y sindicales. El propio texto prevé la convocatoria de un proceso selectivo para la elección de los representantes de las entidades del tercer sector, aspecto que será analizado al abordar el examen del capítulo III.

Abundando en esta cuestión, recordamos que el artículo 6.1 de la Ley 3/2016, en su parte final, preceptúa:

“(…) En este Consejo tienen representación las asociaciones que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI y personas y profesionales que hayan destacado por su trabajo y su calidad de expertos en este ámbito.”

Los vocales son, como ya se ha visto, bien representantes de la Comunidad de Madrid en función del cargo que ocupan en las direcciones generales que ostentan determinadas competencias, bien representantes de otras Administraciones Públicas, de organizaciones sindicales o empresariales o de entidades del tercer sector.

Finalmente, se incorporarán al nuevo órgano dos profesionales adscritos al Programa Madrileño de Información y Atención LGTBI.

Habida cuenta de la exigencia legal relativa a la necesaria representación en el Consejo de *“personas y profesionales que hayan destacado por su trabajo y su calidad*



de expertos” en este ámbito, resultará necesario justificar debidamente en la MAIN que los profesionales adscritos al citado Programa cumplen la premisa legal apuntada.

Asimismo, debe justificarse de forma adecuada el motivo por el que se exige que uno de ellos pertenezca al “Área de Promoción, Formación y Sensibilización”, siendo nombrado “a propuesta del titular de la dirección general con competencias en materia de atención a las personas LGTBI”.

Sin perjuicio de que el actual proyecto haya ajustado algunos pasajes del artículo 8 a las observaciones realizadas en el IAG 10/2019, suprimiendo por ejemplo la exigencia de que los dos representantes de las organizaciones sindicales pertenezcan a su departamento de igualdad -actual apartado 1.f)-, no en todos los casos ocurre así. Esto último es predicable, en particular, de la utilización de la expresión “entidades del tercer sector”; recordamos, en este sentido, la recomendación que fuera formulada a propósito de la sustitución de dicha expresión por la de “asociaciones que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI”, por ser esta la terminología empleada por la Ley 3/2016 en su artículo 6.1.

En el **artículo 9** aparecen reguladas las funciones de los vocales del Consejo LGTBI.

En el artículo, que no tenía un correlato en el anterior proyecto sometido a informe de este centro directivo, se relacionan siete funciones en el mismo número de apartados. Atendido su contenido, se observa que, en realidad, algunas de las denominadas “funciones” son realmente derechos o facultades derivados del cargo que ocuparán los vocales en el Consejo. Es el caso de la recepción de las convocatorias de las reuniones con cierta antelación -apartado a)-, de la asistencia y participación activa en las reuniones -apartado b)- o del ejercicio del derecho de voto -apartado c)-, que perfectamente podrían haber sido llevadas a un precepto regulador del régimen jurídico de las reuniones de los órganos del Consejo LGTBI. Tampoco aparenta ser una función, sino una obligación, la de aportar la información que el Consejo les requiera relativa al ámbito de representación de cada vocal.



En concreta referencia al apartado a), cabe observar que este se refiere a la *remisión* de las convocatorias a los vocales con un mínimo de dos días de antelación a la fecha de la sesión, tratándose de la convocatoria de pleno extraordinario, y a su derecho a *recibir* las correspondientes a las reuniones ordinarias con un adelanto de cuatro días. La coherencia interna del proyecto exige hacer referencia a la *remisión* de las convocatorias en ambos casos, en correspondencia con la regulación del funcionamiento del Pleno en el artículo 14.4.

El **artículo 10** se refiere al cese de los vocales del Consejo LGTBI.

En el IAG 10/2019 llamamos la atención sobre la causa de cese consistente en el incumplimiento grave de las funciones encomendadas a los vocales, dado su carácter sancionador y su falta de respaldo en una norma de rango legal, otorgando a la correspondiente consideración carácter esencial. En dicho sentido, apelábamos a la doctrina fijada en el DCJA 104/2017, de 9 de marzo, relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

La observación ha sido atendida en el actual proyecto al hacer desaparecer del artículo 10 la causa de cese de referencia.

La figura del secretario del Consejo LGTBI se regula en el **artículo 11**, que ha recogido algunos aspectos sugeridos en el IAG 10/2019.

Así, en primer lugar, se ha delimitado con mayor precisión el perfil del funcionario que puede acceder al puesto, requiriendo en correspondencia con la entidad de las funciones que asume, su pertenencia al Subgrupo A1 del Grupo A.

Junto a ello, cabe destacar que, en el actual proyecto, se ha completado en el artículo 11.3 la relación de funciones del secretario añadiendo las de velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado y de garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos sean respetadas, cohonstando de esta manera el precepto con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LRJSP, de carácter básico. Ante tales funciones pudiera ser aconsejable



añadir la regla de que dicho puesto esté ocupado preferentemente por un funcionario de la clase ya referida que ostente el grado o la licenciatura en Derecho, aspecto que, en consecuencia, debiera valorarse.

Desde el punto de vista formal, debe llamarse la atención del centro gestor sobre la necesidad de reenumerar las funciones que, por error presumiblemente inadvertido, comienzan por la letra h) y no por la a). Asimismo, convendría relacionar en apartados diferentes, al tratarse de funciones diferenciables entre sí, las consistentes en “[d]esarrollar las tareas administrativas del Consejo” y en “[e]xpedir las certificaciones oficiales de los contenidos de los acuerdos, dictámenes, votos particulares y otros documentos confiados a su custodia con el visto bueno del presidente”.

Igualmente han sido aceptadas nuestras indicaciones al instituir un régimen para la suplencia del secretario, incluido en el apartado 4. Únicamente cabe advertir en lo concerniente a su enunciado la ambigüedad de la exigencia de que el sustituto, que igualmente que el secretario titular debe pertenecer al Subgrupo A1 del Grupo A y estar adscrito a la dirección general competente en materia de atención a las personas LGTBI, sea “nombrado por orden del titular de la consejería que ostente la presidencia del Consejo”. Esta mención no aclara si se trata de un nombramiento previo y permanente o si, por el contrario, se ha de producir una designación *ad hoc* de un suplente cada vez que se produzca un supuesto de ausencia, vacante o enfermedad. Esto último, como es obvio, podría afectar a la eficacia del funcionamiento del órgano al comprometer la celeridad en la sustitución.

De ahí que convenga aclarar este aspecto en el texto reglamentario para evitar dudas interpretativas a la hora de su aplicación.

El **artículo 12**, referido al Pleno, es el primero de los tres preceptos que el proyecto dedica específicamente a tal órgano. Por esa razón, se sugiere al centro gestor la conveniencia de que su título, conforme a la directriz 28 de Técnica Normativa, tenga un título que indique el contenido o la materia a la que se refiere, tal y como ocurre con los dos preceptos que le suceden en el proyecto. Así, mientras el artículo 13 se titula “*Duración del mandato del pleno*” y el 14, “*Funcionamiento del*



‘Pleno’, el 12 tiene como inexpresivo título “El pleno”. Atendiendo a su contenido, bien podría titularse “El Pleno: composición y funciones”.

Con respecto a las funciones otorgadas al órgano referido, se ha añadido a la relación contenida en el proyecto que fue objeto del IAG 10/2019 la relativa a la elección del vicepresidente; tal previsión guarda correspondencia con lo establecido en el artículo 7 del mismo proyecto al regular esa última figura. La misma razón por la que se ha incluido dicha atribución entre las funciones del Pleno justificaría hacerlo con la relativa a la designación del sustituto del vicepresidente, que es igualmente asignada a aquel órgano del Consejo en el artículo 7.4 del proyecto, todo ello sin perjuicio de las consideraciones que se han puesto de manifiesto anteriormente en relación con su contenido.

Conviene llamar la atención, no obstante, sobre la necesidad de corregir la remisión que se hace en la letra e) del apartado 2 a la aplicación a los vocales de las causas de cese contempladas en el artículo 9. El envío debe ser hecho al artículo 10, que recoge los motivos de extinción de su mandato.

Por otra parte, resultaría más descriptivo hacer referencia a “*propuestas de actuación*” al enunciar la función consistente en “[e]llevar propuestas de acción a la Comunidad de Madrid en materia de derechos de las personas LGTBI” -letra g) del apartado 2-.

La función a la que se acaba de hacer referencia parece evocar la de formular propuestas de mejora en la actuación de los servicios públicos de las Administraciones madrileñas y del resto de ámbitos que son objeto de la Ley 3/2016, establecida en el artículo 6.2 de esta última norma y reproducida en el artículo 4.b) del actual proyecto. Sería lógico que, por la relevancia de esta función, que no está asignada expresamente a ningún otro órgano del Consejo LGTBI en el proyecto que se informa, resultara atribuida a su órgano principal. Por esta razón, parece aconsejable cohonestar la redacción del inciso de referencia al texto legal, incluyendo en particular al resto de Administraciones madrileñas tal y como se desprende del artículo 6.2 de la Ley 3/2016.



Para finalizar con las funciones del Pleno, conviene advertir que, ni en este precepto ni en ninguno de los otros que relacionan las funciones del resto de órganos del Consejo, se contempla la competencia supletoria de alguno de ellos sobre aquellas que no estén expresamente atribuidas a uno determinado; su incorporación, que sería lógico que implicara su atribución al órgano con competencias más extensas, que es precisamente el Pleno, evitaría futuras dudas interpretativas.

Ya el **artículo 13** se dedica a la duración del mandato del Pleno. Se aprecia una discordancia con el inciso inicial de su apartado 1, en tanto referido a la duración del mandato *“de los miembros del Consejo...”*.

Se sigue manteniendo en la redacción la referencia a la posibilidad de renovación del cargo por quienes *“los hubieran ostentado con anterioridad...”*, con respecto a la cual el IAG 10/2019 advirtió de la conveniencia de precisar su sentido y alcance. Para una mejor comprensión de la situación planteada, conviene reproducir la completa dicción del artículo 13.1 del proyecto:

“La duración del mandato de los miembros del Consejo será de cuatro años, que se contarán desde la fecha de la sesión constitutiva. Transcurrido este período se procederá a la renovación de los vocales y vicepresidente, permitiéndose que puedan renovar los citados cargos las personas que los hubiesen ostentado con anterioridad, sin perjuicio de las causas de cese establecidas en el artículo 9.”

Una mayor simplicidad expresiva, la evitación de utilizar dos veces el concepto de *renovación*, así como una mejor sistematización del precepto, podrían contribuir a una expresión más clara del mandato de la norma, evitando equívocos interpretativos. Así, cabe sugerir, en primer lugar, que las referencias a la duración del mandato y a la renovación de los cargos se desdoblén en sendos apartados, pasando así a tener tres y no dos el artículo 13 objeto de comentario. En segundo lugar, es posible sustituir el término *“renovación”* (de los vocales y del vicepresidente) por otro que resulte expresivo de una nueva designación de vocales y de vicepresidente, ya que, en realidad, los nuevos nombramientos pueden constituir o no una renovación, es decir, una repetición del mandato de ciertos vocales y, además, la primera vez que el precepto utiliza dicho concepto, parece estar refiriéndose a la renovación del Pleno en



su conjunto, más que a la de sus miembros. Así, por ejemplo, una redacción del siguiente estilo resultaría más clara:

“1. La duración del mandato de los miembros del Pleno será de cuatro años, que se contarán desde la fecha de la sesión constitutiva.

2. Transcurrido ese período, se procederá a la renovación del Pleno. Los vocales y el vicepresidente salientes podrán volver a ser nombrados en los mismos cargos, sin perjuicio de las causas de cese establecidas en el artículo 9”.

Si bien de la redacción actual pudiera inferirse que no existirá límite de mandatos en lo que a la renovación de cargos se refiere, sería recomendable clarificar tal extremo, incorporando, en su caso, un límite máximo.

El inciso que hemos subrayado también debe ser objeto de especial consideración. La alusión a la aplicación de las causas de cese produce cierta confusión al poder referirse tanto al mandato que finaliza como a aquel al que da pie la nueva configuración del Pleno. Conviene evitar la apariencia de que la concurrencia de una causa de cese en un miembro del Pleno impide su posterior nombramiento (hablar de renovación, una vez cesado en el cargo, durante determinado mandato, no tendría sentido), puesto que el artículo 10 no permite pensar que, aparte de la remoción en el puesto, el cese de los vocales o del vicepresidente tenga carácter permanente. Así, por ejemplo, aunque la entidad a la que representara en el Consejo hubiera acordado su cese, nada parece impedir que lo vuelva a designar a los mismos efectos para un mandato posterior. Tampoco parece que la renuncia del vocal deba tener mayor extensión en cuanto a sus efectos que el mandato en que se produce, o que el hecho de dejar de forma parte de la entidad a la que represente le impida volver a afiliarse a ella. Bastaría con eliminar el inciso subrayado para evitar esta confusión, sin que sufriera por ello el sentido del texto en su conjunto ya que la aplicación de las causas de cese tanto al vicepresidente como a los vocales durante la vigencia de un determinado mandato es consecuencia de su previsión en los artículos 7 y 10 del proyecto, respectivamente.

Además de lo anterior y en línea con lo ya expuesto con anterioridad, debe objetarse al artículo 13, y además con respecto a sus dos apartados actuales, la



remisión al artículo 9 del proyecto en vez de al artículo 10 en lo relativo a las causas de cese en los mandatos.

El **artículo 14** regula el funcionamiento del Pleno. El precepto, en términos generales, tiene una sistemática y redacción más confusa que en el anterior proyecto, en contra de la pretensión del centro gestor actualmente competente en la materia de surtir su mejora.

Dentro del mismo, en el apartado 1, se ha aumentado el cuórum necesario para suscitar la reunión del Pleno por parte de los vocales, tal y como fue sugerido en el IAG 10/2019, elevándolo a la mitad.

El apartado 2 señala que *“Las sesiones estarán presididas por el presidente, o persona que le sustituya, con la asistencia del secretario”*. Esa persona que le sustituiría sería necesariamente el vicepresidente, que es quien le suple en los casos de ausencia, vacante, enfermedad u otra causa legal -arts. 6.4 y 7.2.a)-, por lo que resultaría más coherente con el resto del texto la expresión *“el presidente o, en su caso, el vicepresidente”* u otra equivalente. Además, siguiendo la lógica interna del texto, se habría de hacer referencia al secretario o *“funcionario que le sustituya”* (al que el proyecto no denomina, aunque nada lo impediría, *“secretario suplente”* o *“suplente del secretario”*), conforme a lo dispuesto en el artículo 11.4.

El apartado 3, presumiblemente al pretender dar acogida a la observación del IAG 10/2019 en el sentido de deberse atender en lo relativo a la constitución del Pleno a la regulación contenida en el artículo 17.2 de la LRJSP, de carácter básico, ha revestido de cierto carácter abigarrado a su redacción, que, a nuestro juicio, comprende un número excesivo de reglas para tratarse de un solo apartado: la presencialidad o no de la asistencia; la suplencia de quienes, teniendo que asistir, no lo hagan; el cuórum necesario para la válida constitución; la posibilidad de dos convocatorias; el intervalo mínimo entre ellas, y la aplicabilidad en todo caso del referido precepto de la LRJSP. Tal amalgama dificulta la debida comprensión del texto, que aconsejaría separar en distintos párrafos parte de su contenido.



Conviene mencionar, por otra parte, que se ha recogido la exigencia de la presencia de al menos la mitad de los vocales, amén del presidente y del secretario, en la primera convocatoria, dando satisfacción a una observación esencial del IAG 10/2019 y que, en relación con la segunda convocatoria, se prevé la presencia de al menos un tercio de los vocales, así como una separación temporal de al menos media hora con respecto a la anterior. Estas dos últimas previsiones hallan encaje en lo previsto en el artículo 17.3 de la LRJSP, que, al permitir su establecimiento por el propio órgano en el caso de carecer de normas propias de funcionamiento, debe entenderse también lo hace posible en estas últimas.

El inciso final del artículo 14.3 de referencia concluye: *“Todo ello sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”*, mención que se reproduce en los mismos términos en la parte final del apartado 4 del mismo precepto. En realidad, la aplicación de dicho precepto legislativo básico no es un corolario, sino una premisa del régimen de funcionamiento de los órganos colegiados. De ahí que se estime más oportuno reseñar en un primer apartado del precepto que *“El régimen de las convocatorias y sesiones del Pleno se regirá por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sin perjuicio de las normas adicionales contenidas en este artículo”* u otra redacción que ponga de manifiesto la prevalencia del régimen jurídico contenido en dicho precepto legislativo.

Ya por lo que se refiere al apartado 4, el plazo de antelación en la remisión de las convocatorias de las reuniones, sean ordinarias o extraordinarias, guarda coherencia con el señalado a título de función de los vocales en el artículo 9.a), sin perjuicio de la consideración ya realizada al tratar sobre este último en relación con la diferencia entre remisión y recepción de la convocatoria.

El apartado 5, relativo a la forma de remisión de las convocatorias y a la grabación de las sesiones y al tratamiento posterior de los datos personales contenidos en aquella, se atiene a lo previsto, respectivamente, en los artículos 17.3 y 18.1 de la LRJSP. No obstante, al tratarse de cuestiones distintas, convendría tratarlas en apartados distintos conforme a la directriz 30 de Técnica Normativa, sin perjuicio de la consideración final que se realizará sobre el artículo 14.



Por su parte, el apartado 6, sobre las condiciones a las que debe sujetarse la posibilidad de tratar asuntos no incluidos en el orden del día, se ajusta cabalmente a las previsiones del artículo 17.4 de la LRJSP conforme a la observación esencial realizada en el IAG 10/2019.

Del apartado 7, igualmente en correspondencia con nuestras observaciones previas, se ha suprimido la anterior previsión en el sentido de que los acuerdos del Pleno revistieran la forma de dictamen.

Por lo demás, no aparece recogida en el actual proyecto la posibilidad de que los integrantes del Pleno puedan delegar su voto en cualquier otro miembro de aquel. Con ello, se evitan las diversas dudas interpretativas que, en torno a dicha cuestión, había advertido el IAG 10/2019.

Y, para finalizar con el análisis del precepto, conviene llamar la atención sobre la inobservancia de la directriz 30 de Técnica Normativa al ser superior a cuatro el número de apartados.

Los **artículos 15 y 16** se refieren a la Comisión Permanente. Con respecto a su regulación, esencialmente coincidente con la del proyecto anteriormente informado por este centro directivo, cabe hacer alguna sugerencia tendente al aquilatamiento de su redacción:

- El título del artículo 15 sería más descriptivo si tras la expresión *“Comisión Permanente”* añadiera *“Composición y funciones”*.
- Precisamente por coherencia terminológica es preferible que, en el primer párrafo del apartado 2 del artículo 15 así como, en su caso, en el título, se hable de *“funciones”* en vez de *“competencias”*. Dicha terminología es usada al referirse al Pleno (art. 12), a las comisiones de trabajo (art. 17) o a los vocales (art. 9).
- Para evitar equívocos, en lo relativo a su composición convendría matizar que está formada, además de por seis vocales, por el presidente, el vicepresidente y el secretario *“del Consejo”*.



- Resulta difícil imaginar cómo podrá la Comisión Permanente sugerir su propia convocatoria extraordinaria (art. 15.2 d), cuando no tiene un funcionamiento permanente a tenor del artículo 16.1. Por esta razón, se estima más razonable la previsión de este último apartado en el sentido de contemplar su reunión extraordinaria cuando lo decida el presidente *motu proprio* o a solicitud de un tercio de sus miembros. La necesidad de superación de la contradicción entre ambos preceptos determina la procedencia de su revisión en el sentido apuntado.

Esta consideración tiene carácter esencial

- El apartado 2 del artículo 16 trata tres aspectos distintos, cuales son el plazo de antelación en la remisión de las convocatorias, su forma de comunicación y la posibilidad de grabar las sesiones y de tratar los datos personales correspondientes, lo que recomendaría recogerlos en apartados distintos, sin perjuicio de la sugerencia de la directriz 30 de Técnica Normativa en cuanto a su número máximo. Este último inconveniente se evitaría realizando una simple remisión a las reglas que rigen el funcionamiento del Pleno en cuanto a la antelación de la convocatoria, forma de comunicarla, posibilidad de grabar las sesiones telemáticas, cuórum para su constitución y adopción de acuerdos y, en general, cuantos aspectos supongan una reiteración del régimen de aquel órgano.

Por su parte, el **artículo 17** del proyecto de reglamento se refiere a las comisiones de trabajo. En su redacción se ha atendido a la sugerencia del IAG 10/2019 en el sentido de no “*formar parte*” de ellas, sino ser meros invitados, los expertos que puedan ser llamados a asistir a sus reuniones. No obstante, se ha introducido en el actual proyecto su conceptualización como “*asesores*”, expresión que no figuraba en el informado a través del IAG 10/2019, en el que simplemente se hablaba de “*expertos en las diferentes materias objeto de trabajo*” (art. 18.2 del texto precedente). Habida cuenta de que, como enseguida será advertido, la participación en las comisiones de trabajo no implica relación de servicios con la Administración autonómica ni depara efectos económicos en favor de los asistentes a sus reuniones,



resulta recomendable prescindir del término “asesores” o de cualquier otro que pueda implicar la prestación de servicios de carácter profesional.

Conviene advertir al centro gestor que la indefinición del texto en cuanto a aspectos tales como el número máximo de comisiones o de vocales, podría generar situaciones conflictivas que pusieran en riesgo la eficacia de la actuación del nuevo Consejo. Asimismo, que, ante la falta de alusiones a su régimen de funcionamiento, podría hacerse remisión a normas de funcionamiento del Pleno sin perjuicio de las particularidades que se estime oportuno establecer, y dentro del respeto a la reseñada legislación básica estatal.

Por otra parte, la unificación en una sola persona de las funciones de presidente y de secretario, aparte de poder implicar en la práctica la inoperatividad del órgano, permitiría cuestionar el ajuste del apartado 4 del precepto de referencia al régimen general de la LRJPS. En particular, parece difícil que se pueda adaptar la formalización de las actas a lo previsto en su artículo 18.2, que exige su elaboración por el secretario con el visto bueno del presidente.

Ya en el **artículo 18**, que trata sobre la “*Vinculación y régimen económico*”, se establece por un lado la falta de relación laboral de los miembros del Consejo LGTBI con la Comunidad de Madrid, y, por otro, la falta de percepción de retribuciones o indemnizaciones por razón de servicio por la asistencia y participación en la actividad de sus diversos órganos. Se puede presumir, por consiguiente, que la falta de deducción de derechos económicos se aplica a las personas que sean invitadas a determinadas sesiones de las comisiones de trabajo.

El capítulo II finaliza con el **artículo 19**, referido a la “Confidencialidad y protección de datos”; trata sobre esos dos aspectos en apartados separados.

Con respecto al apartado 1, parece haberse querido incluir en el mismo la exigencia por parte del Consejo a sus miembros, de un compromiso de confidencialidad sobre la información a que accedan en el desempeño de sus funciones y el contenido de las deliberaciones de sus diversos órganos. Debe



repararse la redacción de su primera frase, que contiene dicha regla, dado que está incompleta y carece de un sentido coherente.

También debe ser objeto de reconsideración la segunda frase del apartado, que alude a las obligaciones que puedan afectar a los miembros del Consejo como límite al deber de confidencialidad ya que, más que a estos últimos, y sin perjuicio de determinadas informaciones que estén obligados a publicar, el deber de transparencia le resulta impuesto al órgano en sí mismo considerado (arts. 2 y 3 de las leyes 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid).

La parte final del mismo apartado 1 no alude a la confidencialidad, sino a la protección de datos de carácter personal, materia a la que corresponden figuras como la disociación o las categorías especiales de datos. De ahí que se deba alterar la sistemática del precepto que, al tratar muy distintas cuestiones en dos de sus apartados, es susceptible de división en un número desmesurado de apartados, lo que bien justificaría la separación en preceptos distintos de los regímenes relativos a la confidencialidad y a la protección de datos atendiendo a la directriz 30 ya invocada anteriormente.

La última frase del apartado, a cuyo tenor “[e]n ningún caso se tratarán categorías especiales de datos sin haber procedido previamente a alguna medida de privacidad o minimización”, nos adentra en la problemática cuestión del tratamiento de los datos relativos a la orientación sexual de una persona física que, según el artículo 9.1 del Reglamento General de Protección de Datos³, se adscriben, como bien recoge el proyecto, a las denominadas “categorías especiales de datos”. Aunque, conforme a dicho precepto, la regla general reside en la prohibición de su tratamiento, el funcionamiento del Consejo podría amparar el tratamiento de los datos personales de

³ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.



las personas que ocupen las vocalías en representación de las asociaciones LGTBI y de las demás personas que, por su pertenencia o relación con este colectivo, puedan ser objeto de su actividad o de las deliberaciones de sus órganos sobre la base de lo previsto en los apartados 2.d) y 2.g) del mismo artículo 9 del reglamento comunitario en relación con el párrafo segundo del artículo 9.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Sin embargo, por su protección, el tratamiento de estos datos debe realizarse de la forma más favorable a la privacidad de las personas que sean sus titulares, para lo cual, en la actualidad se utilizan los procedimientos de anonimización y seudonimización, según los casos, que, en principio, pueden ser suficientes para evitar su identificación. De ahí que se sugiera sustituir la referencia en el artículo 19-1 del proyecto a la adopción previa de *“alguna medida de privacidad o minimización”* por la que se haga a la previa anonimización o seudonimización de los datos.

Por lo que se refiere al apartado 2, debe apelarse a la regulación separada de las diferentes cuestiones que trata, cuya acumulación en un solo párrafo dificulta la debida comprensión de las normas que establece (responsable del tratamiento, finalidad de este y ejercicio de los derechos ARCO).

Con respecto a la regulación de cada uno de esos aspectos, resulta algo compleja la atribución del tratamiento al propio Consejo y, en cambio, de la responsabilidad derivada de aquel a la dirección general competente en materia de igualdad de las personas LGTBI. Se puede presumir que, en realidad, se ha querido aludir a que la dirección general competente en materia de igualdad de las personas LGTBI será la responsable del tratamiento de los datos personales que implique la actuación del Consejo. La expresión utilizada, en cambio, parece evocar que dicha dirección general sería responsable de un tratamiento excesivo o inadecuado de datos personales que pudiera acaecer eventualmente en el seno del Consejo, lo cual, indirectamente, llevaría a la irresponsabilidad de las personas que forman parte del mismo.



En lo relativo a la finalidad del tratamiento, reside según el proyecto en *“el funcionamiento y organización del propio Consejo LGTBI de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la participación de los representantes de las entidades del tercer sector, de otras entidades y organismos y de profesionales en calidad de expertos en la materia para la promoción de políticas sociales públicas”*. A nuestro juicio, resulta innecesaria la referencia a la participación de determinadas entidades o personas en el Consejo, puesto que está implícito en la referencia a su funcionamiento. En vez de ello, podría añadirse a la referencia a la organización y funcionamiento del centro, la alusión al ejercicio de las funciones que le resultan encomendadas por la normativa que lo regula.

Tampoco resulta plenamente satisfactoria la mención a los derechos ARCO, en la que, si bien se citan los de acceso, rectificación y supresión, se establece una discriminación injustificada del derecho de oposición al no aludir expresamente a él. Por otra parte, no resulta apropiado al carácter normativo de la disposición la utilización de la fórmula verbal *“es necesario”*, que convendría reemplazar por *“será necesario”* u otra que denote el carácter imperativo de la disposición.

VIII. Capítulo III. “Procedimiento de selección de los representantes de las entidades del tercer sector que trabajan principalmente en favor de los derechos de las personas LGTBI”.

La parte final del proyecto de decreto ha sido reservada a la regulación del procedimiento a través del cual ha de procederse a la selección de las entidades del tercer sector *“que trabajan principalmente en favor de los derechos de las personas LGTBI”*. A ellas les corresponden doce vocalías en el Pleno -art. 8.1.d)-. En concreto, son los artículos 20 a 28 los que se refieren a esta cuestión.

Al respecto, conviene tener en cuenta que el proyecto de reglamento establece una regulación exhaustiva del procedimiento de selección de dichas entidades. Al hacerlo así, se ha atendido a la observación esencial manifestada en el IAG 10/2019 en el sentido de tener que regularse de forma completa y no meramente parcial dicha cuestión en el nuevo reglamento.



Con carácter previo al análisis de cada uno de los artículos del capítulo de referencia, conviene hacer una observación de conjunto. Es la Ley 3/2016, en su artículo 6.1, la que dispone que en el Consejo LGTBI tengan representación, además de las personas y profesionales que hayan destacado por su trabajo y su calidad de expertos en este ámbito, las *“asociaciones que trabajen principalmente a favor de los derechos de las personas LGTBI”*. Lógicamente, el proyecto de reglamento, cuya finalidad es desarrollar dicha ley, reproduce en muchos de sus pasajes este mismo concepto.

La expresión *“trabajar principalmente”* constituye un concepto jurídico indeterminado cuya aplicación práctica puede revestir dificultades, que podrían manifestarse principalmente durante el proceso de selección de las vocalías. Ciertamente, no se trata de un concepto especialmente satisfactorio desde el punto de vista de la finalidad de la ley, puesto que, al exigir que las asociaciones de que se trate tengan como dinámica principal de actuación la defensa de los derechos del colectivo de referencia, excluye de la posible participación en el Consejo LGTBI a entidades que, aunque se dediquen a otras finalidades distintas, pueden llevar a cabo una actuación relevante en favor de las personas LGTBI.

Aunque al reglamento no le ha sido dada la misión de modificar la ley, sino de desarrollarla, los principios de buen gobierno y de seguridad jurídica aconsejan limitar en la medida de lo posible la incertidumbre que plantea el concepto legal *“trabajar principalmente”* habida cuenta de que se trata de un presupuesto *necesario* para el acceso de determinada entidad al Consejo. Desde este punto de vista, esta exigencia debería figurar entre los requisitos de selección de las entidades participantes que recoge el artículo 21 del proyecto. Sus apartados 1.d y f), aunque aluden, respectivamente, a los requisitos de selección consistentes en que *“[s]us fines institucionales, conforme a sus estatutos, deberán ajustarse a la defensa y protección de los derechos de las personas incluidas dentro del colectivo LGTBI”* y en *“[a]creditar una experiencia mínima de un año en el desarrollo de actuaciones y programas a favor de la defensa y protección de las personas pertenecientes al colectivo LGTBI”*, ni se refieren al objeto principal de su actividad ni fijan los criterios conforme a los cuales deberá apreciarse la concurrencia del requisito al que hacemos referencia.



Entrando en el examen concreto de los diversos preceptos que conforman el capítulo III, señalemos que el **artículo 21**, al regular los requisitos de selección de las entidades participantes, comienza exigiendo que estas reúnan, a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, determinados presupuestos. De ahí que resulte contradictoria con esta premisa la previsión, en cuanto al primer requisito concretamente previsto, de que la entidad de que se trate esté legalmente constituida al menos con un año de antelación a la fecha de publicación de la convocatoria del procedimiento de selección -art. 21.1.a)-. Conforme a la regla general, este presupuesto debería computarse también hasta la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Siguiendo con el tercer requisito -art. 21.1.c)-, debería plantearse el centro promotor de la norma si, realmente, debe exigirse estar dado de alta en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid para poder ser considerado una entidad que trabaje principalmente en favor de los derechos de las personas LGTBI. A tenor de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, dicho registro tiene por objeto la inscripción de las entidades dedicadas a la prestación de servicios sociales dentro de su ámbito territorial. Cabe por ello, a nuestro entender, que una entidad se dedique a promover los derechos LGTBI sin que se dedique profesionalmente a la realización de los servicios sociales.

En cuanto al apartado d), contempla que *“[s]us fines institucionales, conforme a sus estatutos, deberán ajustarse a la defensa y protección de los derechos de las personas incluidas dentro del colectivo LGTBI”*. Más que de ajustarse a este objetivo, debería hablarse de que esté contemplado entre sus fines estatutariamente asumidos.

La exigencia de contar con una *“experiencia mínima de un año en el desarrollo de actuaciones y programas a favor de la defensa y protección de las personas pertenecientes al colectivo LGTBI”* debería estar desarrollada mínimamente, de forma



que al menos se conozca qué *experiencia* puede considerarse apta a los referidos efectos.

Finalmente, señala el apartado 2 del artículo 21 que

“En ningún caso, podrán participar en el proceso de selección establecido en este Capítulo, las entidades incursoas en las causas de prohibición previstas en artículo 4, apartados 5 y 6, de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación”.

Si acudimos, por remisión, a estos dos preceptos, observamos que enuncian:

“5. Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

6. Los poderes públicos no facilitarán ayuda alguna, económica o de cualquier otro tipo, a aquellas asociaciones que con su actividad promuevan o justifiquen el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen por cualquier medio los delitos de terrorismo o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares.”

Se ha de sugerir la incorporación al procedimiento de un trámite dirigido a la exclusión de las entidades en las que concurra alguna de estas circunstancias, en el que, con carácter previo a la resolución de exclusión, que también debería tener reflejo en el proyecto de reglamento, se otorgue audiencia a la entidad afectada.

El **artículo 22**, dedicado al “*Plazo y forma de presentación de [las] solicitudes*”, contempla que cada entidad presente una sola solicitud en la que se especifique el ámbito de actuación de los contemplados en el artículo 26.2 al que pretende concurrir. No se tiene en cuenta, por consiguiente, la posibilidad de que algunas entidades cuya actividad se refiera a más de uno de esos ámbitos (por ejemplo, a la defensa de los mayores LGTBI, de las personas trans o de las afecciones de salud que pueda padecer el colectivo LGTBI), puedan pretender concurrir a más de una vocalía sin perjuicio de que solo se les pueda llegar a atribuir una de ellas, obligándoles a



discernir previamente a cuál de ellas concurrirán a pesar de la presumible falta de conocimiento de los méritos del resto de entidades que puedan optar a ese mismo puesto en el Consejo.

En caso de que no se estableciera la disposición que sugerimos, conforme al artículo 27.4 del proyecto, en el caso de no existir solicitudes correspondientes a determinado ámbito de actuación (por ejemplo, la defensa de los mayores LGTBI), la vocalía correspondiente a este último tendría que ser cubierta con asociaciones correspondientes a otros distintos, consecuencia que parece contradecir el propósito de la norma proyectada de que estén presentes en el Pleno el mayor número de sensibilidades relacionadas con la protección del colectivo LGTBI.

El artículo 22.4 exige la presentación telemática de las solicitudes conforme a lo previsto en el artículo 14.2 de la LPAC. Debe advertirse al centro gestor la existencia de precedentes judiciales en los que se considera inexistente la obligación de presentación del primer escrito del procedimiento a través del registro electrónico, incluso tratándose de personas jurídicas, en tanto no se produzca la completa entrada en funcionamiento de la Administración electrónica conforme a lo previsto en la disposición final séptima de la LPAC (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Albacete, de 20/12/2017, RA⁴ 286/2017).

En el artículo 22.5 convendría especificar si el plazo de diez días para subsanar la documentación se refiere a días naturales o hábiles. Aunque se pueda entender sin dificultad que se trataría de días hábiles conforme a lo establecido en el artículo 30.2 de la LPAC, estando destinadas las normas a personas que pueden ser legas en derecho, el principio de seguridad jurídica agradecería añadir esa aclaración.

El **artículo 25** se refiere a la composición y funciones de la Comisión de Valoración a la que se encomendará la baremación de las candidaturas en el correspondiente procedimiento selectivo. Convendría diversificar la conformación del

⁴ Recurso de apelación.



órgano selectivo ya que tanto la presidencia como la totalidad de las vocalías se atribuyen a funcionarios adscritos a la dirección general competente en materia de igualdad de las personas LGTBI. Asimismo, es recomendable proceder a la publicación de la identidad de los miembros de la Comisión para favorecer el ejercicio del derecho de recusación por las entidades interesadas.

Llegando ya al **artículo 28**, que culmina el proyecto reglamentario, se refiere a la *“Propuesta y nombramiento de vocales”*. Con respecto a su contenido, deben hacerse algunas apreciaciones.

Su primer apartado señala que *“[e]l órgano instructor publicará en la página web de la Comunidad de Madrid el listado con la puntuación obtenida por las entidades participantes, diferenciando las doce entidades que hayan obtenido la mayor puntuación y aquellas que por haber obtenido menor puntuación u otras causas quedan excluidas...”*. Sería aconsejable sustituir este último término por la expresión *“no seleccionadas”* o alguna otra similar ya que, en propiedad, el no ser elegido no supone la exclusión del procedimiento, que sí tendría lugar, en cambio, con respecto a las asociaciones en las que concurriera alguna de las causas de prohibición contempladas en el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en virtud de la remisión efectuada por el artículo 21.2 del proyecto.

Por otro lado, prevé este mismo apartado la publicación, en la página web de la Comunidad de Madrid, de la puntuación provisional obtenida por las entidades participantes.

Sin perjuicio de que la meritada publicación en la página corporativa institucional pueda tener amparo en el artículo 46 de la LPAC como medio adicional o complementario, en tanto el procedimiento que nos ocupa reviste los caracteres propios de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva, deberán seguirse los postulados del artículo 45 de la LPAC en orden a la correcta publicación de los actos dictados en el curso del mismo.

Esta consideración tiene carácter esencial



En la parte final del precepto, y por su repercusión en el procedimiento, convendría tratar separadamente la resolución, que actualmente es objeto de tratamiento conjunto con la denominada *propuesta definitiva* del instructor en el artículo 28.3.

Aunque dicha cuestión pueda ser resuelta mediante una interpretación sistemática de nuestro Ordenamiento Jurídico, para facilitar las expectativas de defensa de los interesados y evitar posibles confusiones interpretativas por los centros gestores, convendría incluir en dicho precepto el régimen de recursos de la resolución, sin perjuicio de que sea reproducida, como procede legalmente, en el momento procedimental oportuno (art. 40.2 LPAC).

Sexta.- Técnica normativa.

Las Directrices de Técnica Normativa constituyen un referente para las demás Administraciones Públicas a la hora de la correcta elaboración de las normas reglamentarias.

Son numerosas las correcciones que se pueden sugerir en el texto con base en dichas directrices. Por ello, ha de conminarse al centro gestor a un repaso integral del texto con carácter previo a la solemnidad de su remisión a la Comisión Jurídica Asesora. En particular, debe tenerse en cuenta el criterio de la directriz 102 sobre la adecuación de los textos normativos a las normas lingüísticas generales, gramaticales y ortográficas, de la Real Academia Española.

Expondremos las correcciones que consideramos más significativas, sin perjuicio de que, como acabamos de exponer, la revisión del texto deba ser integral desde la perspectiva referida.

Un primer grupo de sugerencias tienen alcance general o de conjunto.



En primer lugar, se ha de llevar a cabo una revisión completa del texto en lo relativo a la utilización de las mayúsculas, debiendo ser escritos con mayúscula inicial no solo los nombres de las entidades y órganos administrativos, sino también las diversas divisiones internas que los compongan (Ortografía de la lengua española: 482). Conforme a ello, las múltiples referencias concretas a los órganos del Consejo que contiene el proyecto reglamentario, tales como las que se hacen al Pleno o a la Comisión Permanente, deberían ser reescritas en forma adecuada.

Existen asimismo diversas referencias, mayoritariamente realizadas con corrección, a la Administración o a las Administraciones Públicas. Sin embargo, cabe apelar a un repaso de las reglas relativas a la utilización de estos términos en lo relativo a algunas concretas referencias a la Administración (y no <<administración>>) de la Comunidad de Madrid -arts. 4.b) y 18.1-, a la Administración que designó a determinado representante -art. 10.1.b)- o, en ciertas ocasiones, a las Administraciones Públicas⁵.

Una tercera consideración general se relaciona con la utilización de las comas que, en numerosas ocasiones, no se ajusta a las reglas gramaticales.

Expuesto lo anterior, conviene realizar algunas sugerencias específicas a diversas partes del texto:

- Parte expositiva: al tercer párrafo, la palabra “funcionamientos” debería figurar en singular. En el párrafo undécimo, se sugiere una reflexión sobre si se ha querido calificar al Consejo LGTBI como un órgano *pluralista*, o más bien *plural*. Ya en el párrafo diecisiete, las palabras que conforman la expresión “Secretarías Generales Técnicas”, al no hacer referencia a un órgano administrativo concreto, deberían figurar en minúscula inicial. Y en

⁵ En respuesta a una consulta de un particular, el 25 de mayo de 2013, FundéuRAE indicó en un tuit que, en la expresión “Administración Pública”, estas dos palabras deben escribirse en inicial mayúscula.



el siguiente párrafo convendría intercalar una coma entre los vocablos “julio” y “autoriza”.

- Artículo único: debe añadirse una coma para separar “Comunidad de Madrid” de “cuyo texto...”.
- Disposición adicional primera: en el segundo párrafo, debe decirse “Los vocales del Consejo...”.
- Artículo 2.1: podría evitarse la repetición del término *personas* en un breve espacio, sustituyéndolo en algún caso por *colectivo* u otro equivalente. Lo mismo puede predicarse respecto del artículo 3.1.a). También convendría suprimir la coma existente entre las expresiones “*órgano colegiado*” y “*de carácter consultivo*”.
- Artículo 3.1.b): se sugiere aludir al propósito de “*difundir en la sociedad los valores...*” más que a difundirlos “*entre...*”.
- Artículo 3.1.e): convendría añadir “*de las*” antes de “*organizaciones sindicales y empresariales*”.
- Artículo 4.c): habrían de suprimirse las comas existentes entre “*emisión de informes*” e “*y*”, y entre “*otras actividades*” y “*relacionadas*”. También convendría introducir un “*la*” que anteceda a la expresión “*emisión de informes*”.
- Artículo 5.1: se sugiere aludir a “e*l vicepresidente*”.
- Artículo 9.1.a): resulta aconsejable añadir una coma a renglón seguido de “*cuatro días*”, evitar la reiteración de la palabra “*convocatoria*” aludiendo simplemente a “*las de carácter extraordinario*”, sustituir la coma existente tras esta última expresión por un punto y seguido y cambiar “*que serán remitida...*” por “*será remitida*”.
- Artículo 9.1.d): sería más correcto aludir a “*formular voto particular*” en vez de “*su voto particular*”.
- Artículo 9.1.f): la palabra “*Comisiones*”, al no aludir a un órgano específico, ha de escribirse con minúscula inicial.



- Artículo 10.1.b): sin perjuicio de lo que ya se ha dicho sobre la incorrecta utilización del término “*administración*” con minúscula para referirse al poder ejecutivo, ha de revisarse el pasaje “*comunicada a la secretaría del Consejo, por escrito del representante legal de la entidad u organización, o el titular del órgano administrativo correspondiente*”. En concreto, puede eliminarse la coma entre “*del Consejo*” y “*por escrito*”, escribir “*Secretaría*” con mayúscula inicial, suprimir la coma que precede a “*o el titular*” y, en cuanto a esto último, hablar “*del titular*”.
- Artículo 10.1.d): en la frase “*comunicada por escrito del representante legal de la entidad dirigido a la secretaría del Consejo*”, el término “[S]ecretaría” debe figurar con mayúscula inicial y la expresión “*del representante legal de la entidad*” ser reemplazada por “*comunicada por escrito por el representante legal de la entidad...*” o, mejor, “*...por su representante legal*” para evitar la doble referencia a “*entidad*”.
- Artículo 10.1.e) y f): se sugiere sustituir el giro “*que le designó representante*” por “*que le designó como representante*” o “*que le designó su representante*”.
- Artículo 11.3.q): la función del secretario consistente en “[n]otificar las actas y decisiones adoptadas al presidente, vicepresidente, y vocales”, debería ser reelaborada en su redacción en aras de una mayor corrección, diciendo “[n]otificar las actas y decisiones adoptadas al presidente, a vicepresidente y a los vocales”.
- Artículo 13.1: mejoraría la expresión aludir a la renovación “*de los vocales y del vicepresidente*”, en vez “*de los vocales y vicepresidente*”.
- Artículo 14.3: la referencia al secretario debería ir precedida por la contracción gramatical “*del*”.
- Artículo 14.5: en el párrafo segundo, al final, convendría prescindir de la preposición “*para*” (“*amparándose en dicha legitimación su conservación y tratamiento ulterior*”).



- Artículo 15.1: convendría que los términos “vicepresidente”, “secretario” y la expresión “personas que les suplan” figuraran precedidas por los correspondientes artículos.
- Artículo 15.2.c): la supresión de la segunda utilización de la palabra “[P]leno” aseguraría una mayor corrección del texto sin alterar su sentido normativo.
- Artículo 16.2: la palabra “remitida” y la expresión “en la misma” deberían figurar en plural para concordar con “las convocatorias”.
- Artículo 16.3: sería más adecuada la redacción del artículo que indicara que “Las sesiones de la [C]omisión [P]ermanente estarán presididas por el presidente o el vicepresidente, en su caso, con la asistencia del secretario”.
- Artículo 17.2: en el primer inciso, la frase “[l]as comisiones de trabajo tendrán carácter temporal mientras dure el cometido para el que fueron creadas” requiere, para tener cierto sentido, la intercalación de una coma entre “temporal” y “mientras” y la introducción de un verbo antes de esta última palabra (“existiendo”, “manteniéndose” o algún otro que aporte un significado equivalente). Asimismo, en vez de “fue creada” debería utilizarse la expresión verbal “fueron creadas” para concordar con “las comisiones de trabajo”.
- Artículo 21.2: es aconsejable suprimir la coma entre “[e]n ningún caso” y “podrán participar” y la utilización del término “[c]apítulo” con todas sus palabras en minúscula a tenor del punto 4º de la letra a) de los apéndices de las Directrices de Técnica Normativa.
- Título del artículo 22: conviene incluir el artículo que debe anteceder a la referencia a “[las] solicitudes”.
- Artículo 22.1: se sugiere aludir a “una sola solicitud” mejor que a “una única solicitud”.
- Artículo 25.2.c): tomando como referencia la forma como se utiliza esta expresión en los Estatutos y Reglamento de la RAE (art. 18.1), parece oportuno suprimir la coma tras “con voz, pero sin voto”.



En virtud de cuanto antecede, procede formular las siguientes

CONCLUSIONES

Única- El proyecto de decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones de carácter esencial y demás observaciones formuladas en el cuerpo del presente informe.

Madrid, a fecha de firma

**El Letrado Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de
Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad**

Tomás Navalpotro Ballesteros

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
POLÍTICAS SOCIALES, FAMILIAS, IGUALDAD Y NATALIDAD.**

