

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO REGIONAL DEL PUEBLO GITANO

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico petición de informe de la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social por el que se solicita la emisión de informe en relación con el asunto de referencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente informe.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos que integran el expediente administrativo sometido a consulta:

1. Exposición de la consulta pública sobre el proyecto de Decreto
2. Memoria General del proyecto de Decreto de 27/08/2018
3. Resolución de Inicio del expediente de 28/08/2018
4. Primer texto del proyecto de Decreto de 29/08/2018
5. Informe del Coordinador de Calidad de la Consejería, de 29/08/2018
6. Informe de la Secretaría General de 31/08/2018
7. Informe sobre impacto por razón de género, de 31/08/2018
8. Apertura del período de información pública del proyecto de Decreto, de 29/10/2018
9. Informe de la Inspección General de Servicios, de 22/11/2018
10. Certificado de exposición en el tablón de anuncios electrónico de 28/11/2018
11. Alegaciones presentadas, de 28/11/2018
12. Certificado del Consejo Asesor de Servicios Sociales, de 04/12/2018
13. Certificado del Consejo Regional del Pueblo Gitano, de 04/12/2018

14. Informe de la Dirección General de Acción Social y Cooperación sobre el tratamiento dado a las alegaciones presentadas, de /2018

15. Nuevo texto del proyecto de Decreto, de /2018

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. AMBITO COMPETENCIAL

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 31.1.1ª), así como en materia de asistencia social y servicios sociales, promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, personas con capacidades diferentes y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (artículo 31.1.20ª). El título X de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha dedica los artículos 68 a 74 a la participación social y en el artículo 68.1, reconoce la participación social de las entidades de iniciativa social y de las entidades locales, correspondiendo a la Consejería competente en materia de servicios sociales garantizar la participación activa de las entidades sociales más representativas.

El Consejo Regional del Pueblo Gitano fue creado y regulado mediante la Orden de 11 de abril de 2011, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, que fue derogada por la Orden de 9 de julio de 2013, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, que es la norma actualmente vigente y que se verá sustituida por el nuevo proyecto de decreto.

Por otra parte, en la disposición final primera se modifica el artículo 5.7 del Decreto 4/2014, de 16 de enero, del Consejo Asesor de Servicios Sociales para

adecuar su contenido al fallo de la Sentencia núm. 42, de 22 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 173, de 3 de septiembre de 2015, mediante la Resolución de 13 de abril de 2016, de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social; y, además, se modifican los párrafos a) y b) del artículo 6.6 del Decreto 4/2014, de 16 de enero, que amplía a dos personas en representación de las organizaciones sindicales y empresariales en el Pleno del Consejo Asesor de Servicios Sociales.

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO

La potestad reglamentaria en el presente supuesto se ejerce por el Consejo de Gobierno en aplicación del artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla - La Mancha, el cual dispone:

“1. *El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.*

2. *El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.*

3. *En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.*

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.

4. *De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.*

5. *El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones."*

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Decreto se sustanció una consulta pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, desde el día 6 de marzo de 2018 hasta el día 26 de marzo del mismo año, sin que se hayan formulado observaciones sobre el mismo.

Conforme a lo establecido en el citado artículo 36, la iniciativa de elaboración de la norma ha sido autorizada por la Consejera de Bienestar Social con fecha 28 de agosto de 2018.

Consta en el expediente resolución de 23 de octubre de 2018, de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública del proyecto del Decreto objeto de informe. El plazo de información pública fue de veinte días contado desde el día 30 de octubre hasta el 27 de noviembre de 2018. Se presentaron alegaciones por la Fundación Secretariado Gitano en Castilla-La Mancha, la Federación Regional Gitana y el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.

Se ha incorporado el informe de 28 de noviembre de 2018 del Director General de Acción Social y Cooperación de Bienestar Social, sobre las alegaciones presentadas.

El artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla-La Mancha establece que todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad.

Se incluye informe de evaluación impacto de género del Decreto de fecha 31 de agosto de 2018.

De conformidad con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor consta en la memoria informe de impacto en la infancia y en la adolescencia.

De igual modo en la Memoria consta el impacto sobre la familia según lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas que dispone *“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”*.

Se han incorporado al expediente el informe de la Inspección General de Servicios y los certificados del Consejo Asesor de Servicios Sociales y del Consejo Regional del Pueblo Gitano.

Según se indica en la Memoria del proyecto de Decreto, el texto proyectado no conlleva gasto, por lo que no se requiere, en consecuencia, que se elabore una memoria económica.

Formalmente, el texto reglamentario debe adoptar la forma prevista en el artículo 37 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, de Decreto de Consejo de Gobierno.

Por otra parte deberá ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo en aplicación del artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

TERCERO. FONDO

El texto sometido a informe del Gabinete Jurídico se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva que consta de dieciocho artículos divididos en tres capítulos y una parte final compuesta por una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El capítulo I (artículos 1 a 4) define el objeto, la naturaleza y adscripción del Consejo, el régimen Jurídico aplicable y los modos de actuación del mismo.

El capítulo II (artículos 5 a 10) regulan la organización y funciones del Consejo y el capítulo III (artículos 11 a 18) está dedicado al funcionamiento del mismo.

La disposición adicional establece un plazo de dos meses para que la Dirección General competente en materia de integración social seleccione las organizaciones más representativas a las que hace referencia el artículo 8.1.e) y 8.2, y la disposición derogatoria deroga expresamente la Orden de 9 de julio de 2013, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales , del Consejo Regional del Pueblo Gitano.

En la disposición final primera se modifica el artículo 5.7 del Decreto 4/2014, de 16 de enero, del Consejo Asesor de Servicios Sociales para adecuar su contenido al fallo de la Sentencia núm. 42, de 22 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha; y, además, se modifican los párrafos a) y b) del artículo 6.6 del Decreto 4/2014, de 16 de enero, que amplía a dos los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales en el Pleno del Consejo Asesor de Servicios Sociales.

Finalmente, la disposición final segunda faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto de Decreto y la disposición final tercera versa sobre la entrada en vigor del mismo al mes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Observaciones de carácter esencial

Pasando al examen del proyecto de decreto sometido a informe procede primeramente efectuar dos observaciones a las que ha de dotarse de carácter esencial.

En lo que a la derogación de la Orden de 09/07/2013, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, del Consejo Regional del Pueblo Gitano se refiere,

ha de significarse, que si bien nada obsta a que un Decreto derogue una norma anterior de inferior rango, en este caso debe tenerse en cuenta que este último no sólo regula las funciones y actuación del Consejo Regional del Pueblo Gitano sino que además crea el mismo, determinando su naturaleza y adscripción, su composición y régimen de funcionamiento. La derogación de la norma de plano, tal como pretende el proyecto, dejaría sin cobertura jurídica al órgano, constituyendo un vacío en cuanto a la determinación de tales aspectos, independientemente de que sus funciones fueran modificadas.

Aunque es cierto que la creación primitiva del Consejo Regional del Pueblo Gitano se materializó con la Orden de 11 de abril de 2011 y que fue derogada por la Orden de 9 de julio de 2013, lo cierto es, que para evitar el caso que hemos comentado, la Orden de 2013 volvió a crearlo, como se desprende de su preámbulo ” *La Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales... promueve la creación del Consejo Regional del Pueblo Gitano, como un órgano colegiado y consultivo y para formalizar la participación y asesoramiento de las asociaciones relacionadas con la población gitana dentro del ámbito competencial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*” (...) “*Este nuevo órgano consultivo pretende ser un espacio de reflexión y coordinación entre los distintos actores sociales...*” y de su artículo 1 con la denominación “creación y adscripción” si bien con una mala técnica pues dentro del contenido del artículo 1 no se detalla expresamente su creación.

Se estima, por ello, que lo procedente no es la derogación total de la norma, sino la modificación de los aspectos de la misma que resultaran afectados por la nueva regulación, de acuerdo con lo previsto en el apartado l.i).59 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, cuya aplicación ha sido aceptada en la Administración de la Comunidad Autónoma. Dicha modificación podría conllevar con carácter general la derogación o supresión de alguna de sus funciones actuales, y permitiría, además, contemplar otros aspectos.

Otra opción podría ser, si se mantiene la derogación de la Orden de 9 de julio de 2013, volver a crear el órgano por las razones apuntadas.

El artículo 7 regula las Vicepresidencias. La observación va referida a la regulación de la vicepresidencia segunda que dispone: “ 2. **La vicepresidencia segunda será desempeñada por dos personas, una de ellas en representación de las organizaciones de mujeres o en representación de las mujeres que formen parte del Consejo, como medida de discriminación positiva, denominada vicepresidencia de promoción de las mujeres gitanas, y otra en representación del movimiento asociativo gitano, denominada vicepresidencia de promoción del pueblo gitano, elegidas por y entre las vocalías de las asociaciones representadas en el Consejo.**

En los casos de vacante, ausencia, enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, se suplirán entre sí” (la negrita es nuestra).

Consideramos que no es posible que un cargo esté desempeñados por dos personas por lo que podría incurrir en causa de nulidad de pleno derecho. Con carácter general y para todos los supuestos de nulidad absoluta por concurrir irregularidades en el funcionamiento de los órganos colegiados y por ende, de la formación de su voluntad, lo primero que hay que plantearse es qué se entiende por regla esencial, que es término que emplea el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 para determinar si estamos o no en presencia de un supuesto de nulidad de este tipo. La STS de 5 de abril de 1988 (RJ 1998/2612) entiende al respecto que es éste un concepto “que ha de entenderse en un sentido funcional, lo que implica la necesidad de que la infracción haya tenido trascendencia bastante como para poder alterar el resultado final en que cristaliza la voluntad del órgano colegiado”. La esencialidad se refiere a la naturaleza colegiada del acto, que es lo que el ordenamiento jurídico quiere proteger. Por eso son esenciales las reglas que están destinadas a asegurar la regular constitución del órgano colegiado y la celebración de sus distintas sesiones.

Tienen consideración de reglas esenciales las que determinan la composición, tales como las que se refieren a su presidente, vicepresidentes en su caso,

secretarios y vocales, tanto en su número como calidad y circunstancias de los mismos. Ello está en relación con lo referente a la nominación individual de las personas físicas que asisten con tal carácter a las sesiones de que se trata.

En el proyecto de decreto al configurar una vicepresidencia con dos personas, ¿tendrían las dos personas derecho de voto? ¿Votaría uno y otro no? Al configurarse que se suplirán entre sí en los casos de vacante, ausencia, enfermedad y en general cuando concurra alguna causa justificada, no estaría bien constituido el órgano ya que se ha establecido que sean dos personas, por lo que tendrían que tener suplentes. En definitiva, hacemos una observación esencial al citado artículo.

A continuación se plasman las **observaciones** advertidas tras el examen del texto del proyecto de decreto que, **sin revestir carácter esencial**, pretenden contribuir a la mejora de su técnica normativa y a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

En el preámbulo donde dice: “Estrategia Nacional para la inclusión social de la población gitana 2012/2020” debe decir “Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020”.

De conformidad con el punto 4 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 “*Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias. No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)*”.

Es frecuente la reproducción a lo largo del texto de artículos de la Ley 40/2015 sobre los órganos colegiados, ejemplo el artículo 16.

El artículo 3 adolece de mala técnica normativa. Debería recoger que supletoriamente se rige por lo dispuesto en la sección tercera del capítulo segundo del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público sobre órganos colegiados sin necesidad de citarlos expresamente y de distinguir si tienen carácter básico o no.

El artículo 4 denominado “Actuación del Consejo” debería recogerse en el capítulo denominado Funcionamiento.

El artículo 8 es demasiado extenso y podría separarse en dos. Por ejemplo el 8.3 regula los derechos de las vocalías.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite informe **FAVORABLE** al texto del Proyecto de Decreto del Consejo Regional del Pueblo Gitano una vez atendida las observación esencial formulada.

Conforme al artículo 10.5.b) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha los informes de los Letrados del Gabinete Jurídico no son vinculantes, salvo que alguna norma así lo establezca.

Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante, Vd. decidirá.

En Toledo a 28 de diciembre de 2018



Castilla-La Mancha



LA LETRADA

LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.