



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en San Andrés del Rabanedo (León) el día 14 de junio de 2012, ha examinado el *anteproyecto de ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de mayo de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de mayo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 319/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Velasco Rodríguez y Sr. Rey Martínez.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley consta de 77 artículos, que se estructuran en seis títulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



De acuerdo con la exposición de motivos, tanto en el ámbito internacional como en el europeo existe una gran sensibilidad en torno a la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, lo que se refleja en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 49 de la Constitución Española y en las Leyes estatales 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, y 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (en adelante, LIONDAU). Asimismo, en el ámbito autonómico, el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconoce expresamente el derecho de las personas con discapacidad a “la igualdad de trato y de oportunidades, a la accesibilidad en cualquier ámbito de su vida, así como a las ayudas públicas necesarias para facilitar su plena integración educativa, laboral y social. Mediante ley se asegurará la supresión de barreras en los espacios y dependencias de uso público y en el transporte público colectivo de pasajeros”.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

El título preliminar (artículos 1 al 4), sobre disposiciones generales, define el objeto de la norma, el ámbito de aplicación y los principios informadores, dedicándose otro artículo a la colaboración y corresponsabilidad.

El título I, “De la garantía de los derechos y las obligaciones” (artículos 5 y 6), define los derechos y deberes de las personas con discapacidad.

El título II, sobre medidas en garantía del principio de igualdad y de políticas de igualdad de oportunidades, se estructura a su vez en cuatro capítulos. En el capítulo I (artículos 7 al 13) se enumeran, de forma general, una serie de medidas que posteriormente son desarrolladas en los siguientes capítulos de este Título.

- El capítulo II (artículos 14 al 47) aborda las medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva en seis secciones: salud (sección 1ª), educación y formación (sección 2ª), empleo e inserción laboral (sección 3ª), servicios sociales (sección 4ª), cultura, deporte, turismo, ocio y medio



ambiente (sección 5ª), fiscalidad, subvenciones públicas y contratación administrativa (sección 6ª).

- El capítulo III (artículos 48 y 49) trata de las medidas de fomento.

- El capítulo IV (artículo 50) aborda las medidas relacionadas con la promoción de la autonomía personal.

El título III, sobre la accesibilidad universal, se divide en seis capítulos. En el capítulo I (artículos 51 al 53) se presentan las disposiciones generales sobre accesibilidad, para en los siguientes capítulos desarrollar las medidas que faciliten esta accesibilidad en los diferentes ámbitos.

Así, el capítulo II (artículos 54 al 57) trata sobre la accesibilidad en el entorno, el capítulo III (artículos 58 y 59) sobre la accesibilidad en la vivienda; el capítulo IV (artículos 60 y 61) sobre la accesibilidad en el transporte, el capítulo V (artículos 62 al 64) sobre la accesibilidad de la comunicación, nuevas tecnologías y sociedad de la información y el capítulo VI (artículos 65 y 66) sobre la accesibilidad a otros bienes y servicios a disposición del público y las relaciones con la Administración.

El título IV (artículos 67 al 70), sobre diálogo civil y participación, recoge los principios básicos que han de regir la intervención de las personas con discapacidad en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas que les afecten, así como los mecanismos y cauces para hacerla efectiva.

El título V (artículos 71 al 74) contiene los principios y actuaciones para la adecuada planificación e investigación en materia de discapacidad.

El título VI (artículos 75 al 77) aborda el régimen sancionador, para lo que se remite específicamente a lo establecido en la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La disposición adicional hace referencia a la representación y defensa en juicio de los intereses de la Fundación de Acción Social y Tutela de Castilla y León, que será ejercida por los Servicios Jurídicos de la Comunidad.



La disposición derogatoria deja sin efecto de forma genérica cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley.

La disposición final primera autoriza a la Junta de Castilla y León y a las Consejerías competentes por razón de la materia para que efectúen el desarrollo normativo necesario para la aplicación de esta ley y la segunda establece que la norma entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de una relación de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Documento relativo a la constitución del grupo de trabajo para la elaboración del borrador del anteproyecto de Ley.

2.- Anteproyecto de ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad de 17 de enero de 2011.

3.- Memoria justificativa del anteproyecto de 17 de enero de 2011, que comprende los siguientes documentos:

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la ley.

- Marco normativo y disposiciones afectadas.

- Informe de evaluación de impacto por razón de género, en el que se concluye que el anteproyecto de ley "tendrá un impacto positivo, no sólo contribuyendo a producir situaciones de discriminación por razón de sexo, sino al contrario, impulsado acciones que fomenten la igualdad de las mujeres con discapacidad".

4.- Observaciones formuladas en el trámite de audiencia externa por Ceca (Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León), Cermi (Comité de representantes de personas con discapacidad) y Diputación de Segovia.



5.- Informes favorables del Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad de Castilla y León y del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales, de 27 de enero y 18 de febrero de 2011 respectivamente.

6.- Remisión del anteproyecto de ley a las Consejerías, de conformidad con lo estipulado en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

7.- Observaciones realizadas por las Consejerías de Hacienda, Medio Ambiente, Cultura y Turismo, Fomento, Economía y Empleo, Educación, Sanidad y Administración Autónoma. Asimismo, obran escritos de la Consejería de Interior y Justicia y Agricultura y Ganadería en los que manifiestan que no formulan sugerencias.

8.- Informe del Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 11 de febrero de 2012, en el que se realizan algunas observaciones al texto del anteproyecto.

9.- Informe de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades sobre las modificaciones introducidas en el texto tras el trámite de información pública y de las restantes Consejerías.

10.- Texto del anteproyecto de ley de 14 de abril de 2011 tras audiencia a entidades y alegaciones de las Consejerías de la Junta de Castilla y León.

11.- Memoria del anteproyecto de ley y estudio económico de 14 de abril de 2011.

12.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 5 de marzo de 2012 y ampliación de éste de 7 de marzo de 2012, en los que no se plantean objeciones a la aprobación del anteproyecto.

13.- Memoria del anteproyecto de ley y estudio económico de 17 de noviembre de 2011.

14.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 8 de marzo de 2012.



15.- Anteproyecto de ley tras el informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de conformidad con lo estipulado en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público.

16.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 22 de marzo de 2012.

17.- Anteproyecto de ley tras la emisión del informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de 28 de marzo de 2012.

18.- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 25 de abril de 2012.

19.- Anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de 8 de mayo de 2012.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y corresponde al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para pronunciarse sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.



Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.



Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Conforme al artículo 4.1.a) del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, “(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras”. Además, en atención a la fechas de la memoria y del primer borrador del anteproyecto de ley de 17 de enero de 2011 y a la de realización del trámite de audiencia, no es de aplicación en el presente caso, la disposición transitoria única del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, referida a los procedimientos incoados con anterioridad al 1 de noviembre de 2010.

La Memoria contenida en el expediente no realiza sin embargo la evaluación de impacto normativo de acuerdo con lo expresado en el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, que exige especificar “detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas”.

De especial interés resulta, en atención a la finalidad perseguida por este anteproyecto, el análisis detallado que la evaluación de impacto normativo ha de realizar sobre el referido efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas, con el fin de lograr la efectividad del principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de aquellas políticas públicas, que recoge el artículo 42.2.d) de la citada Ley 2/2010, de 11 de marzo.



El análisis de la coherencia ordinamental de la nueva norma es especialmente necesario en el ámbito del Derecho antidiscriminatorio, como es el caso, ya que en él es central el principio de transversalidad, que, por otra parte, correctamente se reconoce en el artículo 2.2 del anteproyecto. El objetivo de dicho análisis es el de ayudar a encontrar medidas de ajuste de todas las políticas públicas afectadas para que contribuyan a la consecución de los objetivos buscados y a una mejor identificación de los problemas. Así lo pone de manifiesto la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, la cual incluso facilita en sus anexos los modelos de formatos de formularios, no utilizados en este expediente, que sirvan de orientación para cumplimentar la Memoria adecuada a los principios de calidad normativa.

Por otra parte la Memoria, aunque contiene una extensa relación de las normas internacionales, estatales y autonómicas que constituyen el marco normativo en el que se inserta el anteproyecto, no analiza la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias. Sobre este aspecto, la citada Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, señala que "Se trata de realizar un análisis sobre la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución de competencias, para lo cual será conveniente identificar el título competencial, detallar la cuestiones competenciales más relevantes y analizar la participación estatal y local en la elaboración del proyecto normativo". Añade además que "En cuanto a la participación estatal y local en la elaboración del proyecto se harán constar cuantas observaciones de naturaleza competencial se hayan suscitado, así como la forma en que dichas observaciones se hayan tomado en consideración en el texto finalmente propuesto". En el expediente remitido no consta, sin embargo, la concesión de trámite de audiencia a la Administración del Estado, audiencia que si bien no se establece en ninguna norma como preceptiva, sí se considera muy conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias estatales. Sobre este particular incide el Consejo de Estado en su Memoria del año 2008.

En relación con el impacto presupuestario, obra en el expediente la Memoria de 17 de noviembre de 2011 en la que se analiza el impacto del anteproyecto sobre los presupuestos autonómicos. No obstante, la citada Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, establece que en ella "Se distinguirán los



efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales”. Aclara al respecto que “En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»- Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»- Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso”.

En el presente caso, la Memoria guarda silencio sobre el mencionado análisis de la repercusión presupuestaria sobre el nivel local. Se considera que, en la medida en que diversas competencias de las Entidades Locales pueden verse afectadas por las previsiones del anteproyecto, la Memoria debería completarse con las referencias necesarias a este aspecto.

Sobre el trámite de audiencia efectuado, además de las alegaciones de las Consejerías se han incorporado al expediente las remitidas por Cecale, Cermi y la Diputación de Segovia. No constan sin embargo las que, según informe que obra en el expediente, han efectuado la Fundación del Secretariado Gitano, Ccoo, Ceescyl y los Ayuntamientos de Ávila y San Andrés del Rabanedo, que deberían incorporarse también al expediente. En cualquier caso, debe tenerse presente lo que indica la reiterada Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, sobre el modo de articular la participación de los agentes y sectores representativos de intereses, según la cual, “para cumplir con el principio de transparencia, de alguna forma, hay que hacerles partícipes de la definición del problema o realidad social sobre la que actuar y de las distintas opciones y/o alternativas estudiadas”. En el expediente recibido no hay constancia, sin embargo, de que el trámite de información pública se haya desarrollado conforme a estas pautas.



En lo demás, se afirma en el expediente la inclusión de la norma proyectada en el orden del día de la Comisión Regional de Personas con Discapacidad de 13 de abril de 2012 y se justifica la no participación del Consejo Regional de Atención Temprana de Castilla y León por su reciente constitución. Por otra parte, según se ha expuesto en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, del Secretario General de la Consejería proponente y del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

Debe recordarse finalmente que, si bien el expediente contiene una relación de documentos que lo integran, no se encuentra numerado, tal como exige el mencionado artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, lo que dificulta su consulta (y, en definitiva, retrasa su tramitación).

3ª.- Marco constitucional y normativo.

El anteproyecto entronca directamente con la Constitución y, en particular, con sus artículos 9.2 y 49, como también con sus artículos 10 y 14; el primero de ellos impone a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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 segundo, determina que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título Primero de la Constitución otorga a todos los ciudadanos.

En sede autonómica, el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que "Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que 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 castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social".



En relación con las personas con discapacidad, el artículo 13.8 del citado texto legal establece que “Las personas de Castilla y León con algún grado de discapacidad tienen derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, a la accesibilidad en cualquier ámbito de su vida, así como a las ayudas públicas necesarias para facilitar su plena integración educativa, laboral y social. Mediante ley se asegurará la supresión de barreras en los espacios y dependencias de uso público y en el transporte público colectivo de pasajeros. La ley reconocerá asimismo la participación de las personas con discapacidad en la definición de las políticas que les afecten a través de las asociaciones representativas de sus intereses.

»Los poderes públicos promoverán el uso de la lengua de signos española de las personas sordas, que deberá ser objeto de enseñanza, protección y respeto. Además, se implementará la utilización por las Administraciones Públicas de la Comunidad de los sistemas que permitan la comunicación a los discapacitados sensoriales”.

En el ámbito competencial, el artículo 148.1.20ª de la Constitución dispone que “Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materias de Asistencia social”.

De acuerdo con ello, el artículo 70.1.10º del Estatuto establece como competencias exclusivas de la Comunidad: “la asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores”.

En su aplicación se han dictado numerosas leyes sectoriales en el ámbito de la Comunidad Autónoma que vienen a dar satisfacción a los mandatos contenidos en el Estatuto de Autonomía sobre las políticas a adoptar en relación con los discapacitados y su integración social.

En el ámbito estatal, cabe señalar el antecedente de la primera Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, y la vigente Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que tiene por objeto garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades



de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social incorporando la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal así como la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, por lo que las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicas pensadas exclusivamente para personas con discapacidad, sino que comprenden políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública en los que se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de estas personas.

El presente anteproyecto de ley pretende la reunificación, casi en clave codificadora, de todas las medidas que en los diferentes ámbitos de la vida política, económica, social y cultural va a llevar a cabo la Comunidad de Castilla y León para lograr que la integración de los discapacitados sea una realidad efectiva.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

A) Límites competenciales.

La amplitud de materias sobre la que versa el anteproyecto obliga a extremar la cautela en orden a la necesidad de que sus previsiones respeten los límites derivados del reparto competencial existente respecto a cada una de ellas, en especial en aquellos casos en los que al Estado compete la normación básica (sanidad, educación, etc.) o exclusiva, como es el caso de la seguridad social o del empleo y relaciones laborales, en las que la Comunidad Autónoma detenta únicamente la competencia de ejecución.

Incluso en materias de la competencia exclusiva de la Comunidad, tal es el caso de la asistencia social y servicios sociales, el Estado ha recurrido frecuentemente para establecer una regulación al respecto al título competencial previsto en el artículo 149.1.1 de la Constitución, que le faculta para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Este título competencial amparó la aprobación de leyes de significativa repercusión en la materia sobre la que versa el anteproyecto, como son la Ley 39/2006, de 17 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y protección de las



personas en situación de dependencia, o la propia LIONDAU, salvo las medidas de defensa de la sección segunda del Capítulo III, adoptadas en virtud de su competencia exclusiva sobre la legislación procesal del artículo 149.1.6 de la Constitución.

En estos ámbitos, por tanto, el anteproyecto habrá de respetar las “condiciones básicas” establecidas por el legislador estatal, lo cual si bien representa un límite a su capacidad normativa no la excluye pues, a tenor de la jurisprudencia constitucional que ha venido perfilando el sentido y alcance del artículo 149.1.1º de la Constitución, dicho precepto, “más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas” uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales” (Sentencias del Tribunal Constitucional 98/2004, fundamento jurídico 3, y 178/2004, fundamento jurídico 7).

Desde una perspectiva de delimitación negativa, el Tribunal Constitucional ha manifestado que dicho precepto “no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad”, de manera que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada de cada uno de aquellos derechos y deberes. En cuanto a su delimitación positiva, ha sentado que “las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (Sentencia del Tribunal Constitucional 144/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad”. En definitiva, según la doctrina constitucional, el artículo 149.1.1º “constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante (...) que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico” (Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, fundamento jurídico 7, y 188/2001, fundamento jurídico 12).

B) El carácter “programático” del anteproyecto.



La regulación contenida en el anteproyecto se orienta, en gran medida, más que a definir directamente y concretar las condiciones para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de sus derechos constitucionales, a prever que las Administraciones Públicas competentes en cada caso adopten las medidas necesarias para ese disfrute y a orientar la actuación de los poderes públicos. Es una norma que, más que reconocer derechos o establecer garantías, señala objetivos a las políticas públicas, de manera, por cierto, vaporosa o escasamente concreta, cuando no como simples reiteraciones de normas anteriores.

En este sentido la Diputación de Segovia, en las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, subraya la escasa fuerza normativa de gran parte de los preceptos de la ley proyectada, consistentes en meras declaraciones programáticas, pues tiende más a la formulación de buenas intenciones que a la ejecución de acciones, y considera que requerirían una mayor concreción de derechos, garantías y medidas precisas para su efectividad.

En efecto, el articulado del anteproyecto de ley se centra básicamente en prever actuaciones de las Administraciones Públicas competentes en cada caso, orientadas a la realización de acciones positivas y de superación de las barreras que obstaculizan la integración de las personas con discapacidad, y a prever que cooperarán, facilitarán, promoverán, fomentarán, adoptarán medidas, etc., para ello. En cualquier caso, ello no quiere decir que las medidas previstas carezcan de eficacia, sino que desde la ley se llama a las normas de desarrollo y actos de aplicación para la concreción de unas medidas que pueden requerir una mayor agilidad en su configuración concreta.

De acuerdo con ello, es la disposición final del anteproyecto la que articula esa cooperación reglamentaria y remite a su aplicación posterior la eficacia concreta de las medidas ahora previstas de forma genérica. En particular, la disposición final primera autoriza al Gobierno autonómico y a las Consejerías competentes "para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de esta ley".

Sin perjuicio de este posible desarrollo reglamentario no debe olvidarse, sin embargo, que buena parte de los ámbitos de actuación que contempla el anteproyecto cuentan ya con leyes sectoriales, que integran igualmente el



régimen jurídico a observar por los poderes públicos para dar efectividad a los mandatos de actuación que el anteproyecto les impone y que, en la medida en que se aparten o no se ajusten a las previsiones de la ley proyectada, precisarán de la necesaria modificación, a fin de lograr la necesaria coherencia del ordenamiento jurídico que evite conflictos entre normas del mismo rango, no siempre de fácil solución.

En esta articulación normativa y como límite también al desarrollo reglamentario previsto en la disposición final primera del anteproyecto, habrá de tenerse presente en cualquier caso la reserva legal impuesta por el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía: “En el ámbito autonómico, la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León”. El Capítulo II del Título I del Estatuto además de la referencia específica a los derechos de las personas con discapacidad y en situación de dependencia y de sus familias, regula también el derecho a la educación, a la salud, al acceso a los servicios sociales, los derechos laborales, los de las personas mayores y de los menores de edad, el derecho a la cultura y a la no discriminación por razón de sexo, aspectos todos ellos a los que en mayor o menor medida se refiere el anteproyecto, en atención al principio de transversalidad que inspira las políticas en materia de discapacidad. El Estatuto de Autonomía prohíbe, por tanto, de un modo particularmente enfático, la deslegalización de la materia relativa a los derechos que reconoce, entre ellos, naturalmente, los derechos de las personas con discapacidad.

Por otra parte y con el fin de poner de manifiesto el valor que aporta el anteproyecto respecto a las medidas ya previstas y en ejecución en virtud de la legislación sectorial, sería deseable un esfuerzo de concreción, al menos, de aquellas que suponen una innovación en la regulación proyectada respecto de las contempladas en la referida legislación sectorial, cuestión que no resulta con claridad del texto ni del expediente. A este respecto, el informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios viene a señalar que “La ley no incorpora nuevos compromisos presupuestarios, puesto que, de acuerdo con la Memoria del Análisis del Impacto Económico-Financiero de la Gerencia de Servicios Sociales y las ampliaciones de la Secretaría General de Familia e Igualdad de Oportunidades, las diferentes Consejerías ya desarrollan, en su ámbito competencial, las acciones y medidas destinadas a conseguir el objetivo de esta ley”.



Es preciso observar que esa falta de concreción de las medidas a adoptar se comunica al coste de su financiación, pues los gastos consecuencia de la aplicación de la ley no derivan directamente de ésta, sino que dependen de la ulterior concreción de sus previsiones generales. A ello se refiere el ya citado informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios cuando indica que “desde el punto de vista del posible impacto de la aprobación de esta ley en los Presupuestos Generales de la Comunidad, esta Dirección General considera que, dado el carácter orientador de su contenido, no se infiere de su aplicación un incremento de gasto público”.

Por último, quizá tampoco resulte ocioso llamar la atención sobre el hecho de que el art. 13.8 del Estatuto de Autonomía reconoce la igualdad de trato y de oportunidades de las personas con discapacidad como un derecho en sentido estricto, no como un principio o un simple valor. En esta materia ya hay numerosas normas, europeas, estatales e incluso autonómicas, que reconocen derechos; el desafío se halla en el cumplimiento real y efectivo de esas normas, esto es, en las garantías. La cuestión principal no es el “qué”, sino el “cómo”.

De hecho, en otras Comunidades, las normas generales sobre igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, allí donde existen, ya han sido dictadas bastante antes (por ejemplo, Andalucía en 1999, Navarra o Valencia en 2003) y sus leyes más recientes en la materia son específicas e intentan asegurar la igualdad de oportunidades en ámbitos concretos, como el de la accesibilidad en el sistema de transportes (Valencia, 2009, por ejemplo), el uso de la lengua de signos (Andalucía, 2011), accesibilidad universal (Navarra, 2010), o del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia (Cataluña, 2009), etc. Tiene sentido, en efecto, partir de una norma general y desarrollarla de modo específico. En el ordenamiento de nuestra Comunidad, sin embargo, ya existen diversas normas (legales y reglamentarias) relativas a la materia; esto no impide, obviamente, la decisión legislativa de abordarla con generalidad, pero sí dificulta la posibilidad de introducir novedades regulatorias, y más si, como ocurre en el caso, se trata de una materia amplia y tradicionalmente tratada en el ámbito internacional (Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad), europeo (diversas Directivas) y estatal (LIONDAU, etc.)

C) Reproducción autonómica de normas estatales.



Conviene señalar, por otra parte, que el presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal, como por ejemplo es el caso de la definición de las medidas contra la discriminación, de los ajustes razonables, de las medidas de acción positiva o del principio de diálogo civil.

El Tribunal Constitucional, en numerosas sentencias, ha señalado que esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias en este sentido. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, a efectos de evitar una posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos



supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”.

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que su reproducción pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

D) Técnica normativa.

Procede realizar una referencia final a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular. En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

En relación con ello, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de la concisión en la redacción de los textos y de la precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que puedan generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto, como también subraya la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, que aprueba la ya citada guía metodológica de mejora de la calidad normativa, a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas



(lagunas, contradicciones o redundancias) que sean advertidas en el anteproyecto de ley.

Exposición de motivos.

Tal y como expresa el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

La finalidad de la regulación se describe en la exposición de motivos del anteproyecto con suficiente claridad. Asimismo, las líneas generales de su contenido quedan reflejadas en ella a través de la descripción de los aspectos regulados en cada uno de los Títulos en los que se estructura. Finalmente, también se hace mención a los preceptos constitucionales y estatutarios que habilitan la aprobación de la norma.

No obstante, hay que señalar que la exposición de motivos es un tanto prolija, de modo que es conveniente una redacción más concisa que respete la función que, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, debe cumplir toda exposición de motivos y a la que anteriormente se ha hecho referencia.

Como observaciones concretas, se recomienda suprimir la referencia a los datos estadísticos de la Gerencia de Servicios Sociales en el apartado III de la exposición de motivos, datos que tienen indudable interés para contextualizar políticamente la norma, pero cuya inclusión expresa en ella carece de sentido, sobre todo si se tiene en cuenta que rápidamente se verían desactualizados y, sin embargo, irían insertos en una norma con vocación de vigencia indefinida. En ese mismo apartado III, al definir qué es una "acción positiva", tampoco añade nada la alusión a la jurisprudencia del Supremo (sin citar, además, la referencia concreta) después de haberse referido a la del Tribunal Constitucional. Por cierto, el *leading case* en la materia no se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional 128/1987 que se cita y que remite a un



caso de discriminación por género, sino la Sentencia 269/1994, atinente, precisamente, a la discriminación por discapacidad.

Es preciso también llamar la atención sobre el hecho de que el apartado IV reitera la idea señalada en el último párrafo del apartado II (el cambio de enfoque de un modelo asistencialista u otro de autonomía), de modo que se sugiere, en la línea de evitar repeticiones y truisms, unir ambos textos (que estarían sistemáticamente mejor ubicados en el apartado IV). Finalmente, el apartado II presenta, a juicio de este Consejo, una redacción mejorable, tanto por lo que le sobra (las apelaciones auto-elogiosas al “compromiso de la Junta de Castilla y León”, por ejemplo), como, sobre todo, por lo que le falta: la relación de normas, incluso de rango legal, que esta Comunidad ha dictado en la materia, que se ubica en el apartado VI y que quizá estaría mejor situada en el apartado II.

Título Preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1.- *Objeto de la ley.*

El anteproyecto persigue, fundamentalmente, garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Su artículo 1 reproduce, en lo esencial, el artículo 1 de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se acoge en esta norma una comprensión amplia de la igualdad de oportunidades, inclusiva de la prohibición de discriminación y también del mandato de acciones positivas, que no se compadece, sin embargo, con el Derecho antidiscriminatorio europeo, que distingue en diversas disposiciones con claridad entre la igualdad de trato (comprensiva de la prohibición de discriminaciones directas e indirectas) y la igualdad de oportunidades (o mandato de acciones positivas) Por ejemplo, la relevante Directiva 2000/78, del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación respecto de la discriminación, entre otras, de la discapacidad (artículo 1), distingue nítidamente entre la “discriminación” (artículo 2) y las acciones positivas (artículo 7).

Así pues, el anteproyecto de ley acoge el concepto amplio de igualdad de oportunidades del derecho internacional, tal y como lo ha recibido la legislación estatal, y no el concepto europeo. Ésta es, por supuesto, una opción válida, pero técnicamente sería preferible, para superar la contradicción, introducir en



la redacción del artículo 1 de la norma la expresión “de trato”, del modo siguiente: “La presente Ley tiene por objeto garantizar la igualdad de trato y de oportunidades (...)”

En todo caso, el anteproyecto debería revisarse en profundidad para ordenar la materia con algún rigor y distinguir entre la igualdad de trato o prohibición de discriminación (directa o indirecta, en la directa habría que incluir el acoso y en la indirecta el deber de acomodo razonable) y la igualdad de oportunidades o mandato de acciones positivas. Técnicamente, habría que tener en cuenta que la lucha contra la discriminación por discapacidad, a diferencia del resto de motivos de discriminación (género, etnia, etc.), incluye medidas de discriminación positiva (en el acceso a las Universidades, el empleo público y el privado), que el Tribunal Constitucional ha considerado plenamente conformes con la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional 269/1994, ya citada) Por ello, el anteproyecto debería distinguir entre igualdad de trato, igualdad de oportunidades y, en este último epígrafe, entre acciones positivas y discriminaciones positivas o inversas.

Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.*

El apartado 1 dispone que la ley será de aplicación en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, además de a las personas con discapacidad, a las personas con riesgo de padecer discapacidad, aunque sólo en relación con las medidas de prevención.

El artículo se remite a la normativa básica estatal, pero no reproduce en este punto (y quizá sí resultara oportuno) el artículo 1.2 de la LIONDAU, que limita el concepto de persona con discapacidad, en general, a aquellas personas a las que se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. De ahí también que la alusión a las personas con “riesgo de padecer discapacidad” (potencialmente, todos los seres humanos), aunque se haga de modo restrictivo (sólo en relación con las medidas de prevención y sólo bajo los términos que establezca la normativa de desarrollo) resulte demasiado ambigua y general. La extensión de derechos que hace el anteproyecto a personas que ni siquiera son discapacitados en el momento presente casa mal con el concepto de “discapacitado”, más preciso y restrictivo, que alberga la legislación básica estatal.



Por otro lado, la regulación no incluye la “doctrina Coleman”, o “discriminación por asociación”, establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 17 de julio de 2008: la prohibición de discriminación por discapacidad no sólo protege a las personas con discapacidad, sino a otras que, pese a no tener esa condición, puedan, sin embargo, sufrir una discriminación por su estrecha conexión con alguna persona con discapacidad. Como es sabido, el Tribunal de Justicia consideró en el caso Coleman que una trabajadora inglesa había sido víctima de discriminación por haber sido despedida al tener un hijo con discapacidad. El anteproyecto podría, pues, extender explícitamente la prohibición de discriminación por discapacidad a las personas que por su especial relación con otras discapacitadas pudieran, no obstante, sufrir cualquier tipo de discriminación. Más aún, podría incluso prever la posibilidad de extender, bajo las condiciones que se establezcan en cada caso, algunas medidas de acción positiva a dichas personas no discapacitadas; a título de ejemplo, el último Informe del Procurador del Común, de 2010, sugiere a un Ayuntamiento, en su página 1.026, la posibilidad de contemplar la gratuidad del viaje (o el descuento) para los acompañantes de las personas con discapacidad visual, a fin de mejorar la accesibilidad en el transporte de éstas.

Artículo 3.- Principios informadores.

Este artículo enumera los principios rectores para conseguir los objetivos que se prevén en la ley. Al respecto cabe señalar que los principios recogidos en las letras a) a g) ya se reconocen con carácter general para todos los ciudadanos en la Constitución dentro del capítulo II, “Derechos y Libertades”, y del capítulo III, “De los principios rectores de la política social y económica”, del título I, dedicado a los “Derechos y deberes fundamentales”, así como en el Estatuto de Autonomía en su título I, “Derechos y principios rectores”.

Por su parte, el objetivo contenido en la letra j) “calidad de vida” o, incluso, la “felicidad”, más que principios rectores, resultan de la aplicación del resto de principios (y, posiblemente, de otros factores que se le escapan al mundo del derecho)

La enumeración de “principios informadores” en el artículo 3 es, pues, demasiado amplia e inespecífica, sorprendentemente más que la de la propia Ley básica estatal, cuyo artículo 2 comprende una relación precisa y modélica de los principios aplicables a las personas con discapacidad.



Título I. De la garantía de los derechos y de las obligaciones.

Artículo 5.- *Garantía de los derechos de las personas con discapacidad.*

Los derechos subjetivos se configuran como el reconocimiento por el derecho del poder a favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición.

Los derechos a los que se refiere este artículo son más bien derechos constitucionales o libertades públicas, puesto que se configuran como la existencia y el reconocimiento de derechos entre el Estado y los ciudadanos, los cuales están ya recogidos en el ordenamiento jurídico general, tanto para los discapacitados como para el resto de personas, por lo que pueden ser exigidos por unos y otros. Los derechos humanos y las libertades fundamentales se reconocen en la Constitución Española dentro de su título I, por lo que el hecho de reflejarlos en esta norma constituye un mero recordatorio para los poderes públicos y no añade nada nuevo en relación con las personas discapacitadas. Una ley ordinaria no puede proclamar derechos constitucionales o libertades públicas, si bien sí puede incorporar las actuaciones, situaciones y beneficios que se derivan de aquéllos.

En realidad, a pesar de su título, el artículo 5 no alberga garantía alguna, esto es, cualquier mecanismo o instrumento de aseguramiento de derechos, sino que reconoce derechos (o principios generales) que, como se ha indicado, ya se otorgan en otras normas a las personas con discapacidad. De modo que este precepto es técnicamente impreciso y materialmente redundante.

Artículo 6.- *Obligaciones de las personas con discapacidad.*

En este artículo se utilizan indistintamente los términos obligaciones y deberes cuando son conceptos diferentes.

Así, los deberes se configuran como comportamientos positivos o negativos que se imponen a un sujeto en consideración a intereses que no son los suyos propios, sino los de otro sujeto distinto o los generales de la colectividad, mientras que las obligaciones son situaciones de deber que se



producen en el seno de una relación dada en estricta correlación con un derecho subjetivo que es parte de esa relación y que, en consecuencia, tiene el poder de exigir del sujeto gravado, so pena de responsabilidad, el efectivo cumplimiento del comportamiento previsto.

Del contenido del precepto se pone de manifiesto que lo que en él se refleja no son ni deberes en sentido estricto (salvo, quizá, el mencionado en la letra a) ni obligaciones (salvo, quizá, las establecidas en las letras c y e), sino cargas, que se configuran en la necesidad jurídica de realizar una determinada conducta positiva (de hacer) que está establecida en interés propio del sujeto sobre el que pesa de tal modo que su incumplimiento no entraña ilicitud alguna, sino la simple pérdida de una ventaja para cuya obtención esa conducta constituye un requisito.

El artículo 15 f) del Estatuto de Autonomía habilita al legislador regional para establecer deberes de los ciudadanos, pero es dudoso que una ley pueda imponer obligaciones, deberes o cargas únicamente para las personas con discapacidad. No tiene mucho sentido, en efecto, y menos en el contexto de una ley de derechos para tales personas, dispensarles un trato diferente y peor respecto de las personas sin discapacidad, sin que sea deducible una mínima justificación. Se corre el riesgo con ello de conseguir justo lo contrario de lo que persigue la norma, esto es, de discriminarles. La factura técnica de este artículo, más allá de la confusión conceptual subyacente sobre obligaciones, deberes y cargas, es manifiestamente mejorable.

El deber de cumplir las obligaciones inherentes a la utilización de los recursos públicos de los que resulten usuarios o beneficiarios (letra c)- y los demás deberes que les sean aplicables (letra e)- son normas perfectamente redundantes y, por tanto, superfluas. Pero el resto de apartados de este artículo 6 plantea objeciones todavía más serias de adecuación al ordenamiento. La participación en todos los ámbitos de la vida en comunidad (letra a)-, más que un deber, es un derecho fundamental (artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución y 11 y 13.8 del Estatuto de Autonomía). A pesar de su presumible buena intención, el legislador autonómico no puede transformar un derecho fundamental en un deber; y menos en relación con una categoría específica de ciudadanos. Algo parecido podría decirse del deber de ser responsable del pleno desarrollo y de asumir y afrontar las consecuencias de las propias decisiones (letra b)-. Esta carga que se impone a las personas con



discapacidad es de contenido no sólo indeterminado, sino, probablemente, indeterminable, pero, además, el libre desarrollo de la personalidad se configura en el artículo 10.1 de nuestra Constitución como un derecho y no como un deber. No se comprende por qué habría que exigir legalmente a las personas con discapacidad que asumieran las consecuencias de sus propias decisiones y no a las personas sin discapacidad. Por otro lado, es difícil imaginar qué consecuencia jurídica cabría conectar al eventual incumplimiento.

Más discutible es aún este artículo 6 en su letra d), ya que introduce la sospecha de que las personas con discapacidad podrían abusar de su situación. Evidentemente, si esto ocurriera, el ordenamiento dispone de mecanismos para sancionar tal conducta, pero incorporar con carácter general esta sospecha entre las obligaciones de las personas con discapacidad fomenta directamente en la población general el estereotipo negativo sobre las personas con discapacidad como privilegiados que explotan su condición indebidamente. En la medida en que la norma transmite una imagen estereotipada que refuerza los prejuicios sociales que pesan sobre las personas con discapacidad, se trata de una discriminación directa que debe ser evitada.

La observación formulada a este artículo tiene, en consecuencia, carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Título II. Medidas en garantía del principio de igualdad y de política de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Este capítulo I (artículos 7 a 13) más que una regulación jurídica parece albergar, más bien, una colección de definiciones. Esto no debería sorprender, porque casi todas las leyes, estatales y autonómicas, sobre esta materia, suelen incluir expresamente un artículo de definiciones. El anteproyecto no lo hace y quizá podría resultar técnicamente más preciso. A este capítulo le sobran reiteraciones (el artículo 7 se refiere, por ejemplo, a las “medidas para la igualdad de oportunidades” y el artículo 10 a las “medidas de acción positiva”, como si fueran algo diferente; los artículos 11 a 13 apenas tienen densidad normativa, etc.) y le falta claridad conceptual (se mezclan los conceptos de



igualdad de trato y de oportunidades, por ejemplo, o, en el apartado cuarto del artículo 10 no se denomina con precisión la figura que allí se reconoce: "discriminación múltiple") Se sugiere, por tanto, de nuevo, una redacción de este Capítulo más concisa y más precisa.

Artículo 8.- *Medidas contra la discriminación.*

El apartado 1 del citado precepto reproduce literalmente el contenido del artículo 6.1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

En relación con la reproducción de normas estatales cabe reiterar lo ya señalado en la letra C) de las consideraciones generales del presente dictamen.

La Ley 51/2003 de 2 de diciembre, en sus artículos 6 a 9 establece medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva. Teniendo en cuenta su carácter básico, los poderes públicos en el ámbito de esta Ley regional no puede obviar tal circunstancia por lo que la definición de las medidas contra la discriminación y acción positiva debe resultar respetuosa con la normativa estatal.

Capítulo II. Medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva.

En la sección 1ª se hace referencia a la salud, en la sección 2ª a la educación y formación y en la sección 3ª al empleo e inserción laboral, en la sección 4ª a los servicios sociales, en la sección 5ª a la cultura, deporte, turismo, ocio y medio ambiente y en la sección 6ª a la fiscalidad, subvenciones públicas y contratación administrativa.

En las actuaciones llevadas a cabo en relación con estas materias hay que respetar los diferentes títulos competenciales, puesto que en algunas de ellas existe una incidencia entre las competencias del Estado y la Comunidad Autónoma.

Sección 1ª. Salud.



Se realiza una observación de carácter general de los artículos 14 a 17, en relación con el respeto al título competencial.

Respecto a la salud, el artículo 149.1.16^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos (artículo 149.1.16^a). Al amparo de esta competencia, el Estado ha promulgado varias leyes entre las que cabe destacar la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Sección 2^a.- Educación y formación.

En relación con los artículos 18 a 25 se realiza una observación de carácter general.

El artículo 149.1.30^a atribuye al Estado la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Al amparo de esta competencia el Estado ha promulgado la Ley Orgánica 2/2003, de 3 de mayo, de Educación.

Sección 3^a.- Empleo e inserción laboral.

En relación con los artículos 26 a 32 se realiza una observación de carácter general.

El artículo 149.1.7^a atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Al amparo de esta competencia el Estado ha dictado entre otras, el Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.



En las medidas a adoptar en relación con dichas actuaciones se debe respetar la negociación colectiva en los supuestos en que la normativa estatal así lo exija.

Sección 4ª.- Servicios Sociales.

Artículo 33.- *Objetivos y finalidad.*

Los apartados 1 y 2 del artículo 33 del anteproyecto son prácticamente una reproducción del artículo 5.1 y 2 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, si bien en el anteproyecto, por una parte, se particulariza en el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública los objetivos y finalidad que el artículo 5 de dicha Ley asigna al conjunto del sistema de servicios sociales, lo que debería corregirse, y por otra parte, se alude únicamente a la cobertura de las necesidades personales básicas de las personas con discapacidad y sus familias y olvida las necesidades sociales a las que también debe dar cobertura el referido sistema, definidas en el artículo 5.3 de la citada Ley como “las requeridas para las relaciones familiares, interpersonales y de grupo, y la integración y participación en la comunidad”.

En línea con lo indicado, el apartado 3 del mismo artículo 33 realiza una transcripción, también parcial, de los principios rectores del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública que enumera el artículo 7 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre. Con ello podría llegar a entenderse que, para el ámbito de la discapacidad, su ley más específica -que ahora se dictamina- supone una limitación en cuanto a los objetivos de la cobertura pública de la ley general. Se recomienda por ello con carácter general que en aquellos aspectos en los que no exista especialidad en atención al colectivo al que se refiere el anteproyecto, por ser común a todo el sistema de servicios sociales, se realice una remisión a los preceptos correspondientes de la Ley 16/2010, lo que sin duda facilitará la aplicación de ambas normas y su mejor entendimiento.

Artículo 34.- *Medidas de las Administraciones Públicas.*

Este artículo dispone que “Las Administraciones Públicas competentes, en colaboración con los demás agentes del sistema de servicios sociales asegurarán a las personas con discapacidad y sus familias, sin discriminación y en igualdad de oportunidades, las prestaciones que en el ámbito social requieran para atender sus necesidades de apoyo en la forma más adecuada”.



A continuación relaciona, a modo enunciativo, una serie de objetivos a cuya consecución han de encaminarse las medidas de acción positiva que adopten.

Cabe señalar sobre ello que la Ley establece un mandato de colaboración con otros agentes del sistema, lo que no parece compatible con la nota de voluntariedad propia de dicho concepto. Esta observación cabe predicarla del resto de los artículos del anteproyecto que contienen una previsión similar. Además, como no podía ser de otra forma, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, impone límites a la colaboración al reservar a la Administración de la Comunidad la gestión directa “de las decisiones relativas a las actuaciones consideradas de importancia estratégica para el sistema y a las determinadas legalmente como ejercicio de autoridad, las prestaciones económicas de su competencia, así como el reconocimiento de la situación de dependencia, la declaración del grado de discapacidad, (...) y cualquier otra valoración para determinar el acceso a las prestaciones que sean de titularidad pública, concertadas o contratadas” (artículo 16.2).

Con arreglo a lo expuesto debería matizarse la redacción de este artículo que en lo relativo a la valoración del grado de discapacidad a la que se refiere su letra b), en particular, se encuentra reservado por el precepto transcrito a la gestión directa de la Administración.

También ha de matizarse la redacción respecto a la garantía de las prestaciones que establece el apartado 1 del artículo 34 del anteproyecto, pues dicha redacción parece obviar la diferenciación plasmada en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, entre prestaciones esenciales y no esenciales, de modo que sólo las primeras, cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, serán obligatorias en su provisión y estarán públicamente garantizadas, con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes (artículo 19), mientras que en las no esenciales, que no tienen la naturaleza de derecho subjetivo, el acceso a las prestaciones estará sujeto, según indica el artículo 20 de la misma Ley, “a la disponibilidad de recursos y al orden de prelación y concurrencia que al efecto se establezca, (...)”.

Artículo 35.- *Atención temprana.*

La regulación de este precepto no introduce variación alguna respecto a ya existente en la materia, pues, de un lado, recoge el carácter esencial de la



prestación y su contenido mínimo de prevención, detección precoz, diagnóstico y atención de casos que establece el artículo 19.2.f) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, y, de otro, transcribe los objetivos específicos de la atención temprana que contempla el artículo 4.2 del Decreto 53/2010, de 2 de diciembre, de coordinación interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León. Por ello bastaría una simple remisión a tales preceptos.

Artículo 36.- *Apoyo a familias y personas cuidadoras.*

Este artículo del anteproyecto relaciona una serie de servicios y actuaciones encaminados a favorecer a las familias y cuidadores de las personas con discapacidad. Llama la atención, sin embargo, la omisión de la mención a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, configurada como prestación esencial por el artículo 19.2.k) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre.

Por otra parte, no aparece delimitado en el anteproyecto el concepto de cuidador que recibirá los servicios de información, orientación y formación. En el ámbito de la dependencia se establece un concepto de cuidador no profesional a los efectos del reconocimiento de la prestación económica del artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y del citado artículo 19.2.k) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, que aparece precisado en el artículo 1 del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia. En el ámbito de la Comunidad Autónoma, la Orden FAM/763/2011, de 6 de junio, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, establece a los efectos de la obtención de la citada prestación económica de cuidados en el entorno familiar, las condiciones de idoneidad de aquéllos, la posible existencia de varios cuidadores, uno principal y otros, y las condiciones de convivencia adecuadas que han de existir para su percepción.

La definición y requisitos del cuidador que establecen las normas citadas es aplicable desde luego al llamado descanso del cuidador, que se articula a través de la estancia temporal de la persona dependiente en un centro residencial público o concertado o, a falta de éstos, en un centro privado, con



ayuda económica vinculada a este servicio (artículo 26 de la Orden FAM/763/2011).

No ocurre lo mismo, sin embargo, en el caso de las acciones de "Información, orientación y formación de los cuidadores no profesionales", contempladas en el Capítulo IV de la reiterada Orden, de las que, si bien podrán ser destinatarios los cuidadores de los beneficiarios de la prestación económica del artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, no lo son en exclusiva, pues aquéllas se extienden igualmente a otros cuidadores, en concreto a los de personas usuarias de cualquier recurso de servicios sociales, en los casos de información, orientación y asesoramiento, y a los cuidadores de personas dependientes que reciban otros servicios (en particular los de ayuda a domicilio, teleasistencia, centro de día o servicios de promoción de la autonomía personal), respecto a la formación.

Dado que la citada Orden no precisa quién es el cuidador en tales supuestos, convendría ofrecer una definición en el anteproyecto que supliera esta falta.

Artículo 38.- Atención a las necesidades propias del ciclo vital.

Este artículo recoge una manifestación del principio de atención integral establecido en el artículo 7.g) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre. Este precepto dispone: "El sistema de servicios sociales de responsabilidad pública se regirá por los siguientes principios, que orientarán la interpretación de las normas contenidas en la presente ley y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo, sin perjuicio de los principios que rigen los servicios sociales en la normativa estatal básica: (...)

»g) Atención integral: la intervención de los servicios sociales proporcionará una respuesta integral a las necesidades de tipo personal, familiar y social, incluidas las derivadas de cada etapa del ciclo vital, dispondrá la activación simultánea o sucesiva de todos los recursos precisos para su adecuado tratamiento o cobertura, y considerará conjuntamente los aspectos relativos a la prevención, la atención, la promoción y la integración. Para ello, salvo que la naturaleza de la intervención técnica no lo permita, ésta tendrá un carácter interdisciplinar, promovándose el trabajo en equipo".



Por tanto su reiteración en el texto del anteproyecto representa una duplicidad innecesaria.

Artículo 39.- Prestaciones materiales y productos de apoyo.

En línea con el comentario al artículo anterior, el artículo 39 del anteproyecto se limita a recordar el concepto de prestaciones materiales recogido en el artículo 14.4 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre: "Son prestaciones materiales el conjunto de recursos no económicos que se pueden conceder específicamente o como complemento y soporte de las prestaciones de servicio, entre otras la asistencia tecnológica, las ayudas instrumentales y las adaptaciones del medio físico orientadas a mejorar la accesibilidad, la autonomía personal y la adaptabilidad del entorno de los individuos, familias o grupos".

En cualquier caso debieran aclararse conceptos como el de promover una "oferta suficiente", pues dado que esta prestación no se encuentra entre las esenciales del artículo 19 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, el acceso a ella se sujeta a las disponibilidades presupuestarias, de acuerdo con el ya mencionado artículo 20 de la misma Ley.

Artículo 40.- Información y orientación.

El artículo 40 del anteproyecto reitera para las familias la prestación de información y de orientación prevista ya en el artículo 36 del anteproyecto y, en todo caso, en el artículo 19.2.a) de la Ley 16/2010.

Sección 5ª.- Cultura, deporte, turismo, ocio y medio ambiente.

Los artículos 41 a 44 que integran esta sección establecen como línea directriz de la actuación administrativa en cada uno de los referidos sectores, la de la consecución de que el acceso de las personas con discapacidad a cada uno de ellos se realice en igualdad de condiciones. La proclamación de este principio de actuación no exige, a juicio de este Consejo, su particularización por sectores, al ser aquél un objetivo general y primordial de la Ley proyectada y de la LIONDAU.

Respecto al mandato de colaboración que en todos estos preceptos se impone a la Administración, cabe hacer una remisión al comentario al artículo



34 del anteproyecto, sobre la nota de voluntariedad que integra dicho concepto y sobre los eventuales límites que a tal colaboración pueda prever la normativa sectorial correspondiente, en el supuesto de que ésta reserve a la Administración la gestión directa de determinados ámbitos.

Sección 6ª.- Fiscalidad, subvenciones públicas y contratación administrativa.

Artículo 46.- *Subvenciones públicas.*

Convendría variar la redacción del precepto y su denominación, con el fin de ampliar su ámbito, de modo que abarque no sólo la concesión de subvenciones, sino también la de prestaciones u otras ayudas, en aras a la consecución del objetivo de promoción de la igualdad de oportunidades y accesibilidad de las personas con discapacidad que en él se contempla. Cabe recordar al respecto que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, no considera subvenciones buena parte de las prestaciones o ayudas dirigidas al colectivo de la discapacidad. Así su artículo 2.4 dispone:

“4. No tienen carácter de subvenciones los siguientes supuestos:

»a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

»b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

»c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos (...).”

Artículo 47.- *Régimen de contratación pública.*



Este artículo establece que “Las Administraciones Públicas de Castilla y León, en el marco de la legislación de contratos del sector público, fomentarán las iniciativas que comporten la generación de empleo para las personas con discapacidad”.

Conviene resaltar el límite que este precepto impone a la actividad de fomento proyectada, que habrá de realizarse de acuerdo con el principio de legalidad y por tanto, en el marco de la legislación de contratos del sector público. En esta observación incide igualmente el voto particular incorporado al informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, cuando recuerda que “el fomento de la igualdad de oportunidades de personas con discapacidad no debe suponer ninguna limitación en la licitación pública más allá del cumplimiento de las previsiones legales”.

Por su claridad sobre estas cuestiones, se transcribe parcialmente el informe 53/2008, de 29 de enero de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, relativo a las “Medidas que contribuyan y fomenten la integración de personas discapacitadas”:

“2. La primera de las cuestiones planteadas se refiere a la posibilidad de establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos a celebrar por las diferentes Administraciones una cláusula que contenga como condición especial de ejecución del contrato, la obligación de dedicar a la ejecución del mismo a un número determinado de trabajadores con discapacidad.

»A este respecto cabe señalar que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, a la que en adelante nos referiremos como Ley de Contratos del Sector Público, establece en su artículo 102 que “los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia



coordinada para el empleo, definida en el artículo 125 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo”.

»El precepto transcrito se refiere a la cuestión planteada en la consulta, si bien debe hacerse una precisión. En efecto, si lo que se consulta es la posibilidad de establecer con carácter general la obligación de incluir esta cláusula en los pliegos correspondientes, la Junta no podría secundar este planteamiento habida cuenta de que el precepto transcrito concede a los órganos de contratación la facultad de establecer la condición de ejecución mencionada, pero en ningún momento la Ley da pie para admitir que se imponga a todos los órganos de contratación la obligación de incluirla. Naturalmente, siempre quedaría a salvo la posibilidad de que los órganos competentes para ello, dictaran instrucciones imponiendo a los órganos jerárquicamente subordinados la obligación de incluir dichas cláusulas en los pliegos.

»Si por el contrario, la consulta sólo se refiere a la posibilidad de incluir en los pliegos tales condiciones, es claro que el artículo 102 de modo expreso la admite. Como asimismo habría de darse la razón al órgano consultante cuando prevé que el incumplimiento de las condiciones de esta naturaleza que se puedan imponer sea considerado como causa de resolución del contrato tal como dispone el artículo 206 g) de la Ley de Contratos del Sector Público, supuesto que, junto con otros para el mismo caso está expresamente previsto en el artículo 102.2 de la misma Ley: “Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 196.1, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 206.g). Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, el mismo podrá ser considerado en los pliegos o en el contrato, en los términos que se establezcan reglamentariamente, como infracción grave a los efectos establecidos en el artículo 49.2.e)”.

»3. La consulta formula una segunda cuestión relativa a la obligación de tener en cuenta como criterio de adjudicación el número o



porcentaje de trabajadores con discapacidad en plantilla vinculados directamente a la ejecución del contrato.

»Con respecto a esta cuestión y en primer lugar, cabe hacer la misma consideración del supuesto anterior. Si lo que se plantea es el establecimiento de la obligación de los órganos de contratación de incluir necesariamente entre los criterios de adjudicación de los contratos el mencionado en el párrafo anterior, claramente debe decirse que tal posibilidad es contraria a la literalidad de la Ley.

»La Ley de Contratos del Sector Público regula los criterios de adjudicación en su artículo 134.1: "Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como...".

»Ello significa, ante todo, que los criterios de adjudicación a incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares pueden ser cualesquiera de los mencionados en el artículo citado u otros no incluidos en él, con tal de que cumplan el requisito esencial de estar directamente vinculados al objeto del contrato. Es decir la enumeración que hace el artículo no es exhaustiva por lo que cabe utilizar criterios no recogidos en ella, y, al mismo tiempo, tampoco es obligatorio incluir ninguno de los criterios que ella menciona. En consecuencia no es posible exigir la inclusión obligatoria del criterio de adjudicación que se propone en los pliegos.

»Cuestión diferente es la de si con arreglo a la Ley sería posible establecer, aunque sea voluntariamente por cada órgano de contratación, el criterio de adjudicación que se pretende. A este respecto ha de tenerse en cuenta que la Ley sólo exige el requisito de que los criterios a utilizar estén directamente vinculados al objeto de contrato, con lo que para determinar si es admisible o no como criterio de adjudicación la exigencia de que a la ejecución del contrato se dedique un número mínimo de trabajadores discapacitados, es preciso ante todo aclarar si tal exigencia cumple el requisito mencionado.

»En primer lugar, debe decirse que la propia Ley parece seguir un criterio contrario a la posibilidad de incluir esta exigencia como criterio para la valoración de las proposiciones, toda vez que en la disposición adicional sexta le atribuye la virtualidad de otorgar preferencia en caso de empate entre dos o



más proposiciones, con lo cual parece dar a entender que excluye la posibilidad de considerarlo como criterio de adjudicación.

»Por otra parte, el propio artículo 134.1 entre los criterios que menciona se refiere a uno solo de contenido social, cuando menciona las características “vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar”. Pues bien, este supuesto no abarca cualquier consideración de carácter social sino sólo aquellos contratos en que las prestaciones a contratar vayan destinadas a categorías de población especialmente desfavorecidas. En tales casos podrán establecerse criterios de adjudicación que tengan relación con las necesidades sociales cuya satisfacción constituya el objeto del contrato. Pero evidentemente no puede considerarse como el criterio social que permite valorar para la adjudicación a la oferta económicamente más favorable para el órgano de contratación la utilización de un determinado número o porcentaje de trabajadores con discapacidad.

»La exigencia de utilizar mano de obra que reúna determinadas características juega su papel en la contratación pública como condición de ejecución o en la forma prevista en la disposición adicional sexta ya citada, pero no como criterio de adjudicación.

»4. La tercera cuestión planteada se refiere a la posibilidad de sustituir el carácter potestativo de la disposición adicional séptima de la Ley 30/2007 por la obligatoriedad de la reserva del 5% del importe total anual de la contratación a favor de Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70% de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales.

»Una vez más es preciso decir que tal pretensión carece de apoyo legal. Como el texto de la consulta reconoce la disposición adicional séptima establece una facultad: “Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que,



debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición”.

»Sin embargo, ni en la propia Ley de Contratos del Sector Público ni en ninguna otra disposición con rango suficiente existe norma que proporcione suficiente cobertura a la posibilidad de imponer con carácter general la obligación de recurrir a los supuestos que establece la disposición adicional séptima.

»5. Se refiere por último la consulta a la posibilidad de establecer expresamente en los pliegos de cláusulas administrativas que la determinación de los medios de comunicación admisibles, el diseño de los elementos instrumentales y la implantación de los trámites procedimentales se realicen teniendo en cuenta los criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos, tal y como son definidos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

»Nada tiene que objetar la Junta, evidentemente, a que en los pliegos de cláusulas se recojan las exigencias a que hace referencia la consulta en este último apartado, si bien con respecto de los medios de comunicación admisibles, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 126 de la Ley de Contratos del Sector Público y concordantes en cuanto a los medios a través de los cuales debe darse publicidad a las convocatorias de los contratos y a las adjudicaciones de los mismos.

»Al margen de ello, las restantes consideraciones a que se hace referencia, en la medida en que la Ley 51/2003, de 2 de diciembre las impone como obligatorias es indudable que deben ser recogidas en los pliegos, especialmente aquellas que afectan a condiciones de accesibilidad que deberán ser tenidas en cuenta al diseñar las prestaciones contractuales”.

Las consideraciones de este informe, si bien referidas a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, pueden predicarse igualmente de las previsiones del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que se refiere ahora a las condiciones especiales de ejecución del



contrato en su artículo 118, a los criterios de adjudicación en el artículo 150, en la disposición adicional cuarta, a la preferencia en la adjudicación, en igualdad de condiciones con las que sean económicamente más ventajosas, en la contratación con empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro y en la disposición adicional quinta, a la posibilidad de reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a centros especiales de empleo o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido. Finalmente la disposición adicional decimoctava del citado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, relativa a la garantía de accesibilidad para personas con discapacidad, dispone: "En el ámbito de la contratación pública, la determinación de los medios de comunicación admisibles, el diseño de los elementos instrumentales y la implantación de los trámites procedimentales, deberán realizarse teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos, tal y como son definidos estos términos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad".

Todos los preceptos citados tienen la consideración de legislación básica a tenor de la Disposición Final segunda del TRLCSP.

Capítulo III.- Medidas de fomento.

Artículo 49.- *Medios de comunicación social.*

Sin perjuicio de la normativa de aplicación a otros medios, en la materia a la que se refiere el artículo 49 del anteproyecto deberá tenerse en cuenta la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, aprobada, según indica su disposición final sexta, al amparo de la competencia del Estado para dictar legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión recogida en el artículo 149.1.27^a de la Constitución, salvo los artículos 5.3, párrafo noveno, 11, 31 y el apartado 5 de la disposición transitoria segunda que se dictan al amparo de la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones, prevista por el artículo 149.1.21^a de la Constitución.

Como normativa básica para la comunicación audiovisual, el título II de esta Ley se refiere a los derechos de las personas con discapacidad en el artículo 8, que contiene diversas menciones relativas a la accesibilidad y, en lo



que ahora interesa, su apartado 5 dispone que “Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual procurarán ofrecer en sus emisiones una imagen ajustada, normalizada, respetuosa e inclusiva de las personas con discapacidad, en tanto que manifestación enriquecedora de la diversidad humana, evitando difundir percepciones estereotipadas, sesgadas o producto de los prejuicios sociales que pudieran subsistir. De igual modo, procurarán que su aparición en la programación sea proporcional al peso y a la participación de estas personas en el conjunto de la sociedad”.

Debe tenerse presente en todo caso que la Ley 7/2010, de 31 de marzo, configura la autorregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual como un derecho, tal como dispone su artículo 12.1: “Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a aprobar códigos en los que se regulen los contenidos de la comunicación audiovisual y las reglas de diligencia profesional para su elaboración”. No parece por ello correcto que el artículo 49 obligue a la autorregulación para la adopción de códigos de conducta tendentes a respetar la imagen a la que se refiere el precepto.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 49 una vez más establece una colaboración “obligatoria” de los medios de comunicación, ahora con campañas institucionales, sobre lo que ha de hacerse una remisión a lo expuesto con anterioridad.

Capítulo IV.- Medidas de promoción de la autonomía personal.

Artículo 50.- *Habilitación y promoción de la autonomía personal.*

Si bien la promoción de la autonomía personal puede desarrollarse a través de medidas adoptadas en distintos ámbitos, debe tenerse en cuenta que en el referido a los servicios sociales, la promoción de la autonomía personal se configura como servicio del catálogo del artículo 15 de la Ley de dependencia 39/2006, de 14 de diciembre, y se configura además como prestación esencial por el artículo 19.2.n) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, cuando su reconocimiento y disfrute, así como su contenido, se ajuste a los términos de aquella Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Si bien el contenido de esta prestación debería precisarse en el catálogo de servicios sociales autonómico aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León (artículos 16 y 17 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre), actualmente sólo aparece descrito en el artículo



6 de la Orden FAM/ 763/2011, de 6 de junio, antes citada, que regula entre otras materias las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, y en la Resolución de 9 de junio de 2011, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se determina el contenido de los servicios de promoción de la autonomía personal (Boletín Oficial de Castilla y León del 23 de junio).

Conforme a lo expuesto, debería matizarse la redacción del artículo 50 del anteproyecto o, si se prefiere, incluir en la sección 4ª del capítulo II del título II del anteproyecto, relativa a "Servicios Sociales", la alusión a la promoción de la autonomía personal como servicio de necesaria prestación por parte de la Administración, a quienes les haya sido reconocido el derecho a su prestación con arreglo a la normativa citada.

Título III. Accesibilidad universal.

Capítulo I.- Disposiciones Generales.

Artículo 51.- *Finalidad.*

El artículo 51 del anteproyecto debería contener una referencia a la normativa autonómica de accesibilidad, a la que también habrá de someterse la actividad de la Administración a la que se refiere este precepto, sin perjuicio del necesario respeto a las condiciones básicas de accesibilidad que ha previsto la legislación estatal. En este sentido, la referida actuación administrativa habrá de acomodarse en particular a la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras y sus normas de desarrollo.

Artículo 52.- *Plan regional de accesibilidad universal y diseño para todos.*

Este precepto dispone: "La Junta de Castilla y León aprobará, un plan regional de accesibilidad universal y diseño para todos en el entorno, que orientará sus programas y actuaciones y los que desarrollen las entidades locales (...)". Su redacción parece aludir al carácter voluntario de las determinaciones de la planificación regional tanto para la Administración Autonómica como para la Local, lo cual pudiera parecer en principio contradictorio con la consecución del objetivo de accesibilidad universal que persigue el anteproyecto.



Debe tenerse en cuenta que la disposición final segunda de la Ley 3/1998, de 24 de junio, ya prevé que “Las Administraciones Públicas de Castilla y León establecerán en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, los planes de adaptación y supresión de barreras. Estos planes serán revisados cada año y su planificación formulará revisiones a un plazo máximo de diez años para la total virtualidad de los objetivos de la presente Ley”. Convendría aclarar por ello la relación del plan regional de accesibilidad universal que prevé el anteproyecto con los aprobados al amparo de la disposición final transcrita.

Capítulo II.- Accesibilidad en el entorno.

En la actuación administrativa afectada por la regulación de este capítulo, habrán de tenerse muy presentes, además de las previsiones genéricas que refiere el anteproyecto, las contenidas en la ya citada Ley 3/1998, de 24 de junio, así como las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, aprobadas por el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, que incorpora además al Código Técnico de la Edificación las condiciones básicas de accesibilidad en los edificios que establece, así como los plazos de aplicación obligatoria de aquéllas condiciones previstos en su disposición final quinta.

Artículo 55.- Fomento de la formación sobre accesibilidad universal y diseño para todos entre los profesionales del sector.

Este artículo prevé que “Las Administraciones Públicas promoverán la incorporación de formación específica sobre accesibilidad universal y diseño para todos, para los profesionales que intervienen en las áreas de la ordenación del territorio, del urbanismo, planeamiento territorial y urbano y edificación pública y privada”.

Como instrumento para su consecución añade el apartado 2 que “El contenido de la medida se hará efectivo mediante la incorporación de la accesibilidad universal y diseño para todos, (...) en los diseños curriculares y programas formativos de las diversas titulaciones o certificados profesionales (...)”.



En la aplicación de esta previsión debe tenerse en cuenta la competencia exclusiva que ostenta el Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales del artículo 149.1.30^a de la Constitución y su desarrollo, entre otras, en la Leyes Orgánicas 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En particular, el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Educación dispone que "Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno fijará, en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas (...) y el apartado 4 añade que "Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores".

En este sentido también interesa recordar que la disposición final décima de la LIONDAU, relativa al currículo formativo sobre accesibilidad universal y formación de profesionales, dispone que "El Gobierno, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de esta ley, desarrollará el currículo formativo en `diseño para todos´, en todos los programas educativos, incluidos los universitarios, para la formación de profesionales en los campos del diseño y la construcción del entorno físico, la edificación, las infraestructuras y obras públicas, el transporte, las comunicaciones y telecomunicaciones y los servicios de la sociedad de la información".

En este marco normativo es en el que debe desenvolverse el mandato de incorporación de la accesibilidad universal y diseño para todos en los diseños curriculares y programas formativos que contiene el apartado 2 de este artículo 55 del anteproyecto, por lo que su redacción debe acomodarse al mencionado reparto de competencias.

La observación formulada a este artículo tiene, en consecuencia, carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".



Artículo 56.- *Animales de asistencia y animales de terapia.*

El apartado 1 de este artículo establece que “Las Administraciones Públicas promoverán la utilización de animales de asistencia para facilitar la movilidad y autonomía de las personas con discapacidad que requieran este tipo de apoyo, garantizando que se permita su libre acceso, en la forma que se establezca reglamentariamente, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, transportes y demás espacios de uso público sin que ello conlleve gasto adicional alguno”.

Disposición similar, pero limitada a los denominados “perros guía”, contiene el artículo 28.2 de la Ley 3/1998, de 24 de junio: “Las personas con discapacidad visual u otras que por su discapacidad física o psíquica hiciera preciso que vayan acompañadas de perros guía, podrán acceder con ellos a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, transportes y demás espacios de uso público sin que ello conlleve gasto adicional alguno”.

Dado que el artículo del anteproyecto comentado remite su concreción a un ulterior desarrollo reglamentario, convendría aclarar si el término “animales de compañía” es más amplio que el que actualmente contempla la legislación o si será suficiente el desarrollo reglamentario que, como se indica, se ciñe a los “perros guía” y que se encuentra contenido en el artículo 46 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras.

Capítulo III.- Accesibilidad en la vivienda.

Artículo 59.- *Medidas de promoción, reserva y acceso preferente.*

Este precepto ofrece una regulación más limitada que la que actualmente contempla la Ley 3/1998, de 24 de junio, al señalar únicamente que “Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para asegurar el acceso preferente de las personas con discapacidad a una vivienda de protección pública”.

Tal previsión ha de completarse por ello con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, que contempla también acciones de fomento encaminadas a favorecer la reserva de viviendas en favor de personas



con discapacidad y trata los aspectos técnicos de las viviendas reservadas a este colectivo. Dispone el artículo 12:

“1. En las promociones de viviendas de protección oficial, los promotores deberán reservar la proporción mínima que preceptivamente se establece en la legislación correspondiente.

2. Los proyectos de viviendas de promoción privada que reserven al menos un 3 por 100 del total de las viviendas como adaptadas a las necesidades de las personas con discapacidad, tendrán preferencia en la obtención de subvenciones, ayudas económicas, créditos o avales, concedidos por las Administraciones de la Comunidad de Castilla y León, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

3. Las características técnicas para las viviendas reservadas a personas con discapacidad se desarrollarán reglamentariamente” (así lo hace el artículo 15 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto).

Capítulo IV.- Accesibilidad en el transporte.

Artículo 60.- *Medidas para garantizar la accesibilidad.*

En línea con la orientación general de la ley, se limita este artículo a establecer los principios de la actuación administrativa en el sector para la consecución del objetivo de accesibilidad. Más concreta resulta sin embargo la regulación que establece la Ley 3/1998, de 24 de junio, en el capítulo III del título II, que, como principio general, señala: “Los medios de transporte de uso público colectivo de pasajeros deberán asegurar su accesibilidad y utilización a las personas con limitaciones o movilidad reducida, siendo plenamente de aplicación las prescripciones de esta Ley tanto a los propios medios de transporte como a las instalaciones, establecimientos, edificios y espacios exteriores e interiores anejos o complementarios de las mismas”. Se ocupa a continuación de los requisitos a cumplir por las infraestructuras de transporte y por los vehículos destinados al transporte urbano e interurbano.

Por su conexión con lo dispuesto en el artículo 47 del anteproyecto, relativo al “Régimen de contratación pública”, cabe destacar la previsión del artículo 22.2 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, que, al tratar del transporte



interurbano, establece: “Las Administraciones Públicas que contraten servicios de transporte discrecional, incluirán en los baremos de los pliegos de condiciones una especial puntuación para las empresas que tengan adaptados total o parcialmente su flota de vehículos de más de veinticinco plazas”.

Se echa en falta, sin embargo, una mención a la labor administrativa de promoción de avances técnicos a los que se refiere el artículo 23 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, cuando establece que debe “(...) procurarse que en el sucesivo desarrollo normativo se incorporen con prontitud cuantos avances tecnológicos favorezcan eficazmente su accesibilidad y fácil utilización de los elementos de transporte a los que se refiere”.

En todo caso, la actuación administrativa debe guiarse igualmente por las previsiones del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, aprobado en desarrollo de la LIONDAU y recientemente modificado por el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Capítulo V.-Accesibilidad de la comunicación, nuevas tecnologías y sociedad de la información.

En la materia regulada en este capítulo V habrán de tenerse particularmente presentes las disposiciones, más concretas que las que ofrece el anteproyecto, del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, así como las de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, dictada al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución y que prevé en su disposición final segunda la aplicación supletoria de la LIONDAU en lo no regulado expresamente por ella.



Todo ello además en el marco de la previsión del artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía sobre los “Derechos de las personas con discapacidad” cuando dispone que “Los poderes públicos promoverán el uso de la lengua de signos española de las personas sordas, que deberá ser objeto de enseñanza, protección y respeto. Además, se implementará la utilización por las Administraciones Públicas de la Comunidad de los sistemas que permitan la comunicación a los discapacitados sensoriales”.

Capítulo VI.-Accesibilidad a otros bienes y servicios a disposición del público y relaciones con la Administración.

Artículo 65.- Acceso a otros bienes y servicios a disposición del público.

Según el apartado 1 de este artículo, “Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para garantizar las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los bienes y servicios a disposición del público que se establezcan en la normativa aplicable”. La expresión “condiciones básicas” de accesibilidad, se refiere a las que fija el Estado en uso de su competencia exclusiva del artículo 149.1.1ª de la Constitución. No obstante, la Administración ha de adoptar medidas que garanticen aquéllas condiciones básicas y las que, respetando este mínimo, se establezcan por la correspondiente normativa autonómica. Por ello, la redacción de este apartado sería más correcta si se elimina la expresión “condiciones básicas”.

Artículo 66.- Relaciones con la Administración.

El apartado 1 de este precepto sólo alude a la adopción por las Administraciones de las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración “de acuerdo con el marco normativo estatal aplicable”. En línea con el comentario al artículo anterior, debe tenerse en cuenta que, junto a las condiciones básicas de las normas estatales, se encuentran también las previsiones de la normativa autonómica, como pueden ser las que establecen los artículos 26 y 29 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, que contemplan distintas medidas destinadas a facilitar las relaciones con la Administración a las que se refiere el anteproyecto. Por ello, este artículo debiera aludir simplemente al “marco normativo aplicable”.



Título IV. Diálogo civil y participación.

Artículo 67.- *Diálogo civil.*

Se propone la supresión de este artículo del anteproyecto, al ser mera reproducción del artículo 2.e) de la LIONDAU.

Artículo 68.- *Participación de la iniciativa social.*

El apartado 1 del artículo 68 vuelve a reiterar el contenido del referido principio de "diálogo civil" y el previsto en el artículo 15 de la LIONDAU. En todo caso, el artículo 13.8 del Estatuto extiende la garantía de participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad a la definición de todas aquellas políticas que les afecten, expresión que se considera más amplia que la de "política social" que emplea el anteproyecto y que debería por tanto sustituirla.

Artículo 69.- *Órganos de participación.*

A fin de lograr la garantía del ejercicio del derecho de participación que persigue este artículo, ha de dotarse de mayor precisión al contenido de sus letras a) y c). Como condición básica a respetar al respecto, debe tenerse presente la establecida en el artículo 15 de la LIONDAU: la promoción de "su presencia permanente en los órganos de las Administraciones Públicas, de carácter participativo y consultivo, cuyas funciones estén directamente relacionadas con materias que tengan incidencia en esferas de interés preferente para personas con discapacidad y sus familias".

Artículo 70.- *Participación de la iniciativa privada.*

La colaboración de la iniciativa privada con los sistemas de protección social supone también una reiteración del artículo 86 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, que la condiciona en todo caso, al régimen de registro, autorización y gestión que la misma establece. Su artículo 87 se refiere, al igual que el anteproyecto, al fomento de la iniciativa social sin ánimo de lucro. Convendría en relación a esta última aclarar la expresión "fórmulas de relación jurídica público-privada" que emplea el apartado 2 del artículo comentado.



Título V. Planificación, información e investigación.

Artículo 71.- Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.

Se considera conveniente precisar en este artículo determinados aspectos del Plan Estratégico, tales como el período de vigencia, su carácter vinculante o no, o su articulación con otros planes generales o sectoriales para la efectividad del principio de transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.

El informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, en línea con lo expresado, estima oportuno “que se establezca un plazo de vigencia del propio plan estratégico, lo que permitirá evaluar, y en su caso revisar, la eficacia de las medidas en él recogidas”.

Artículo 73.- Informe de impacto de discapacidad.

Este Consejo comparte la observación efectuada en el informe jurídico acerca del informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad, cuando señala que esta regulación “determina una modificación de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, reguladora de los derechos de los ciudadanos en relación con la Administración de la Comunidad de Castilla y León -en cuyo caso, una mayor seguridad jurídica aconsejaría que se haga de modo expreso.”

Conviene igualmente efectuar una modificación del párrafo tercero del artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pues éste contempla la inclusión en la memoria del referido impacto con carácter facultativo, frente al carácter preceptivo que establece el anteproyecto cuando el “impacto sea relevante”. Conviene, en todo caso, dotar de mayor concreción a esta última expresión, con la finalidad de lograr la adecuada homogeneidad en la aplicación del precepto.

Título VI. Régimen sancionador.



Artículo 75.- Disposiciones generales.

El apartado 1 del artículo 75 del anteproyecto dispone que “El régimen de infracciones y sanciones aplicable en el ámbito de esta Ley será el establecido en la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”. Convendría añadir *in fine* la expresión “en los términos de su artículo 1 y disposición final primera”, los cuales sólo prevén la aplicación a las Comunidades Autónomas del Título I y las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta. “Los restantes preceptos de esta Ley -señala la disposición final citada- son de aplicación únicamente a la Administración General del Estado”.

Con arreglo a lo expuesto, ya que lo relativo al procedimiento sancionador se incluye en el Título II de la Ley 49/2007, sobre “Normas específicas de aplicación por la Administración General del Estado”, convendría que, entre las “disposiciones generales” que contempla el artículo 75 del anteproyecto se haga una remisión a las normas reguladoras del procedimiento sancionador previsto en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que en su disposición adicional prevé, además, la aplicación supletoria del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, en lo que no se oponga o contradiga a sus preceptos.

Por último, es interesante observar que casi todas las normas autonómicas comparables al anteproyecto en examen contienen expresamente un capítulo de infracciones y sanciones a partir del marco básico estatal. El texto sometido a dictamen opta, válidamente, por remitirse *in toto* a dicho marco. En cualquier caso, el capítulo sancionador merecería, probablemente, una atención mayor. En este particular incide el Informe 2010 del Procurador del Común sobre la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León. Todo esto pone sobre la pista de que, como se sostiene reiteradamente en este dictamen, la cuestión normativa central en materia de igualdad de trato y de oportunidades de las personas con



discapacidad se halla en las garantías y no en la reiteración retórica y bienintencionada de derechos ya plasmados con anterioridad.

Artículo 77.- Órganos competentes.

El apartado 1 de este artículo recoge la regla general de iniciación de oficio del procedimiento sancionador, al indicar que "(...) El procedimiento se iniciará siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia". Esta forma de iniciación se plasma normativamente en el artículo 6 del Decreto 189/1994 y en el artículo 11 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por lo que resulta innecesaria su reproducción.

Disposición adicional.

Al tratarse sólo de una disposición adicional debería figurar el término "única", de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa.

En la citada disposición se establece que "La representación y defensa en juicio de los intereses propios de la Fundación de Acción Social y Tutela de Castilla y León, en tanto en cuanto ejerza las funciones tutelares o las propias del Defensor Judicial corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Comunidad en la forma señalada en su normativa de organización y funcionamiento".

En esta materia debe tenerse presente la regulación ya existente al respecto:

El artículo 68.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo al "Ejercicio de acciones y asistencia jurídica", dispone: "La representación y defensa en juicio de la Administración General de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos y entes públicos de derecho privado, así como su asesoramiento jurídico interno, corresponderá a los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos de la Comunidad, También podrán asumir las mismas funciones respecto de las actuaciones previstas en el Estatuto de Autonomía, cuando su normativa así lo prevea, y de las empresas públicas de la Comunidad cuando se suscriba el correspondiente convenio".



Por su parte, el artículo 6.1 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, señala: “La representación y defensa en juicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, de sus Organismos Autónomos y Entes Públicos de Derecho Privado vinculados o dependientes ante toda clase de Juzgados y Tribunales, incluidos el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se llevará a cabo por los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos de la Comunidad de acuerdo con la distribución de funciones establecidas reglamentariamente”.

Estos preceptos no contemplan la representación y defensa de las fundaciones públicas por parte de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, por lo que la regulación proyectada supone una modificación de las leyes citadas, que convendría realizar no de modo tácito sino expreso, para una mayor seguridad jurídica.

En todo caso, al no tener la Fundación la condición de ente público, se considera que su representación y defensa por parte de los Servicios Jurídicos de la Comunidad exige, al igual que en el caso de las empresas públicas, la suscripción del correspondiente convenio en el que se plasme la voluntad de la Fundación adoptada por sus órganos rectores de acuerdo con sus estatutos.

En el citado convenio además, se concretarían aspectos tales como el modo de proceder para la autorización de ejercicio de acciones, el desistimiento y, en general, para todas aquellas actuaciones que la precisen, puesto que en la regulación actualmente en vigor, tal autorización se asigna por el artículo 68.1 de la Ley 3/2001, de 24 de junio, y 7.1 y 2 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, a la Junta de Castilla y León o al Consejero respectivo, y excepcionalmente, en casos de urgencia, al Director de los Servicios Jurídicos. La transacción judicial o el allanamiento a las pretensiones deducidas de contrario requiere en todo caso autorización previa de la Junta de Castilla y León, según el apartado 3 del citado artículo 7 de la Ley 6/2003, de 3 de abril.

Por el contrario, el artículo 22.2.u) de los Estatutos de la Fundación asigna tales funciones al Patronato, que autorizará al director de la Fundación para ejercer las acciones y excepciones a las que se refiere el artículo 27.3.j) de aquéllos.



Por otra parte, en el convenio debería acordarse igualmente el modo de proceder en el caso de que exista conflicto de intereses entre el tutor y tutelado, al pretender aunarse en los Servicios Jurídicos de la Comunidad la representación y defensa de ambas partes.

La observación formulada a esta disposición adicional respecto a que se prescinde de la voluntad de la Fundación plasmada en el correspondiente convenio, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Disposición derogatoria.

Al tratarse sólo de una disposición derogatoria debería figurar el término "única", de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan al presente Decreto", carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, tal y como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en sus Dictámenes 1/2003, de 9 de diciembre, 534/2004, de 30 de agosto, y 452/2007, de 21 de junio.

También la Orden ADM/1835/2010, que aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa en aplicación del Decreto 43/2010, señala que "las derogaciones deben ser expresas, por lo que deben evitarse, en la medida de lo posible, las derogaciones genéricas que añaden dificultad a la integración del sistema jurídico, y crean una inseguridad que, en última instancia, eleva los costes para ciudadanos y empresas al exponerles a mayores costes en asesoramiento jurídico".

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en



parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

Disposiciones finales.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Prevé su entrada en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.

Este Consejo, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, entiende aconsejable mantener las reglas generales de nuestro ordenamiento sobre la *vacatio legis*, por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada al artículo 6, al apartado 2 del artículo 55 y a la disposición adicional, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.