

En Logroño, a 21 de abril 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a Amelia Pascual Medrano; así como el Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

19/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El titular de la citada Consejería actuante ha remitido, para dictamen, el antedicho Anteproyecto, junto con el expediente que recoge la tramitación del de procedimiento de elaboración del mismo, en el que destacan los siguientes documentos, relacionados cronológicamente:

- Resultado del trámite de consulta previa, de 24 de febrero de 2021.
- Borrador nº 1 del Anteproyecto, de 1 de marzo de 2021.
- Resolución de Inicio, de la Dirección General de Dependencia, Discapacidad y Mayores de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, de 29 de septiembre de 2021.
- Memoria justificativa, de igual Dirección General, de 4 de octubre de 2021.
- Diligencia de formación del expediente, de 7 de octubre de 2021.
- Borrador nº 2 del Anteproyecto, de 8 de octubre de 2021.
- Publicación en BOR de la Resolución de apertura del periodo de información pública, de 11 de octubre de 2021.

-Los siguientes informes, alegaciones y aportaciones: i) Informe favorable del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de 20 de octubre de 2021 (sesión de 27/07/2021); ii) Alegaciones al Anteproyecto, formuladas por el C.A.E.R.M. de La Rioja el día 2 de noviembre de 2021; iii) Informe favorable del Consejo Riojano de Cooperación Local, de 3 de noviembre de 2021 (sesión de 2/11/2021).

-Borrador nº 3 del Anteproyecto, de 26 de noviembre de 2021.

-Observaciones al Anteproyecto del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOIPS), sin fecha ni firma.

-Informe de la Secretaría General Técnica de Desarrollo Autónomo, de 13 de diciembre de 2021.

-Informe de la Secretaría General Técnica de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, de 14 de diciembre de 2021.

-Aportaciones realizadas por el Consejo Superior del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, de 28 de diciembre de 2021 (sesión del 22/12/2021).

-Informe de la Dirección General de Dependencia, Discapacidad y Mayores de 26 de enero de 2022.

-Borrador nº 4 del Anteproyecto, de 31 de enero de 2022.

-Informe de la Dirección General de Planificación y Control Presupuestario, de 4 de febrero de 2022.

-Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos, de 8 de febrero de 2022.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública de 15 de febrero de 2022.

-Borrador nº 5 de 15 de febrero de 2022.

-Informe de la Secretaría General Técnica de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de 16/02/2022.

-Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 17 de febrero de 2022.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública de 17 de febrero de 2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 21 de febrero de 2022, registrado de entrada en este Consejo el día 24 de febrero de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La

Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 1 de marzo de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de este

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12- b) LCCR (nuestra Ley reguladora 3/2001) y 13-B) RCCR (nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 LCCR que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*.

Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.71/11 y D.36/13 D.57/21), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley

1.- Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos en nuestra legislación autonómica.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidad de sus miembros, establece:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. La elaboración y tramitación de los anteproyectos se regirá por lo dispuesto en las normas reguladoras del funcionamiento de la Administración.

3. El titular de la consejería competente elevará el anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno, a fin de que este decida sobre su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de La Rioja.

Por su parte, la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LFAR) dedica sus artículos 32-bis a 40 a la regulación del procedimiento de elaboración de las Leyes a iniciativa del Gobierno.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e., D. 57/21, D.36/13 y D.9/01), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una

declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen los artículos 32-bis a 40 de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

2.- Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la solicitud de dictamen.

A) Consulta previa.

El art. 32 bis de LFAR, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta.

Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos.

Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero.

Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge la Memoria inicial, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal web del Gobierno de La Rioja una “consulta pública”, que se desarrolló entre los días 2 y 24 de febrero de 2021, si bien no se recibió en ese período ninguna aportación.

Al expediente, de hecho, se incorpora una captura de pantalla de la que se desprende la efectiva publicación en el portal web de la consulta, si bien lo correcto sería adjuntar un certificado oficial del órgano gestor de tal portal, que acredite la realización de la consulta, su concreto contenido y el plazo en el que estuvo disponible, toda vez que esa publicación constituye el elemento esencial del trámite de consulta previa, preceptivo conforme al citado art. 32 bis.1 LFAR.

B) Órgano competente y Resolución de inicio.

1.- En cuanto a la competencia administrativa, el artículo 33 de la LFAR establece en su apartado 1: *“El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”*.

Y en su apartado 3, señala que *“La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida.*

La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 29 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Dependencia, Discapacidad y Mayores (en adelante DGDDM).

En los antecedentes de la propia resolución, tal Dirección invoca como norma habilitante de su competencia el Decreto de Presidencia 44/2020, de 3 de septiembre, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, refiriéndose concretamente a su artículo 7.2.4, que establece:

“Corresponde a la Dirección General de Dependencia, Discapacidad y Mayores.

Bajo la dirección del Titular de la Consejería y de acuerdo con las directrices emanadas del Gobierno, corresponden a la Dirección General de Dependencia, Discapacidad y Mayores las funciones comunes a las Direcciones Generales. Asimismo, le corresponden específicamente:

a) La elaboración y gestión de programas especializados en su ámbito de competencia, personas mayores y personas con discapacidad”.

Pues bien, resultando obvio que la competencia para elaborar y gestionar programas especializados que, efectivamente, ostenta la DGDDM, no le faculta para iniciar procedimientos de elaboración de Leyes, pues tal iniciativa corresponde en exclusiva al

titular de la Consejería, como se ha expuesto anteriormente, no podemos sino advertir que la Resolución iniciadora del procedimiento adolece de un vicio de anulabilidad, por efecto de haber sido dictada por órgano incompetente jerárquicamente; y que dicho vicio no ha sido subsanado a lo largo del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, tramitado sin intervención formal aparente del titular de la Consejería.

No obstante, teniendo en cuenta que el titular de la Consejería habrá de aprobar el Anteproyecto como paso previo a su elevación al Consejo de Gobierno, ex art. 40.2 LFAR, la Resolución iniciadora del procedimiento de elaboración del mismo quedará con tal aprobación convalidada y el vicio de anulabilidad de que ésta adolece debidamente subsanado a los efectos de su ulterior tramitación. En efecto, el supuesto típico de convalidación de vicios de anulabilidad es el que se refiere a la falta de competencia por razones jerárquicas. Así, el artículo 52.3 LPAC'15 permite salvar la falta de competencia jerárquica. No hay ninguna duda de que la DGDDM es competente por razón de la materia y del territorio, de manera que la intervención del titular de la Consejería elevando a Consejo de Gobierno el Anteproyecto convalidará el vicio de competencia.

2.- Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 LFAR dispone que: *“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”*.

A este respecto, la Resolución de inicio, además de referir el objeto y finalidad de la norma, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

C) Anteproyecto.

El art. 34.1 LFAR señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”*.

En este caso, la identificación del borrador inicial al que se refiere el precepto nos ha suscitado ciertas dudas, puesto que el denominado “Borrador 1” obrante en el expediente, de 1 de marzo de 2021, no puede constituir el borrador inicial a que se refiere dicho precepto, pues es de fecha anterior a la propia Resolución iniciadora del procedimiento (de 29 de septiembre de 2021); y tampoco el denominado Borrador 2, de 8 de octubre de 2021, parece constituir, prima facie, tal borrador inicial, pues es de fecha posterior a la de

la Memoria justificativa obrante en el expediente, del 4 de octubre de 2021, y a la diligencia de formación del expediente, del 7 de octubre de 2021.

Sin embargo, tras la lectura de la Memoria justificativa y los informes de la SGT de 15 y 17 de febrero de 2022, hemos concluido que el Borrador 1 contiene la propuesta normativa que se sometió a consulta pública y se remitió, a través del Consejo Sectorial de Personas con Discapacidad, a las asociaciones representativas que participan en el mismo, en orden a recabar en fase preliminar su opinión y/o aportaciones; y que el Borrador 2 constituye el “borrador inicial” a que se refiere el repetido precepto de la LFAR, siendo su contenido el resultado de la introducción de diversas modificaciones sobre la anterior propuesta, en este caso atendiendo algunas de las sugerencias y aportaciones de dos concretas asociaciones representativas de personas con discapacidad (P.I.R. y el C.A.E.R.M.), planteadas en la fase preliminar del procedimiento.

Y, a juicio de este Consejo, tal Borrador 2 se ajusta a las previsiones legales anteriormente citadas.

D) Memoria inicial.

El art. 34.2 LFAR, dispone que:

“El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.

Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.

En el expediente que examinamos consta la Memoria justificativa de la DGDDM, de 4 de octubre de 2021, en la que se analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación; se argumentan los motivos de su oportunidad; se detallan las aportaciones recibidas en fase preliminar, especificando cuáles de ellas han sido acogidas y traspuestas al borrador inicial y cuáles no, así como el oportuno razonamiento al respecto.

Igualmente, se analiza el impacto del proyecto por razón de género de la norma proyectada, con acomodo a lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

La Memoria no hace referencia a los trámites concretos del procedimiento ni a los informes que han de recabarse en su seno. Sin embargo, la diligencia de formación de expediente de la SGT, de 7 de octubre de 2021 sí detalla unos y otros.

E) Estudio económico.

El art. 34.3 LFAR señala que: *“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”*.

El objetivo que persigue el estudio económico exigido por el citado precepto es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

La exigencia de valorar los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general viene refrendada asimismo por el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), que establece: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, en el presente caso, la Administración actuante no ofrece estudio alguno del coste que entrañará la norma ni, por ende, de su financiación, limitándose a señalar en la Memoria que el impacto presupuestario de la nueva norma será nulo en cuanto afecta a la Administración Autonómica, pues la misma no generará ningún compromiso ni obligación económica extra para ésta; y que el impacto presupuestario que se derivará de la disposición en cuanto afecta a la Administración Local resulta de imposible cuantificación, pues éste dependerá de la elaboración de los respectivos planes municipales de accesibilidad y de su ejecución, de forma que habrá de valorarse específicamente en el momento de su aprobación.

En igual sentido se pronuncia la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante en su informe de 17 de febrero de 2022.

El informe de la Dirección General de Planificación y Control Presupuestario de 4 de febrero de 2022, por el contrario, señala que: *“esta DG considera que a partir de la entrada en vigor de la Ley (según su disposición final cuarta, a los tres meses de su publicación en el BOR), se generarán nuevas obligaciones para la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y para su cumplimiento se exigirán recursos de carácter económico, que sí que tendrán impacto en el gasto de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Continúa con su análisis económico-presupuestario y dice que: *“Sin perjuicio de todo lo anterior, esta DG es consciente de la dificultad de la cuantificación de este impacto presupuestario, así como su imputación temporal, dado los plazos establecidos en las disposiciones de la norma. En concreto:*

- *Disposición final cuarta. Entrada en vigor. A los tres meses de su publicación en BOR.*
- *Disposición final primera. Desarrollo reglamentario de las normas técnicas de accesibilidad. Prevé un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para que la Comunidad apruebe el reglamento de desarrollo y el código de accesibilidad que contemple todas las normas técnicas aplicables a la materia.*
- *Disposición final segunda. Plan de accesibilidad. También prevé dos años desde la entrada en vigor de la ley para la aprobación del Plan de Accesibilidad.*

Por tanto, esta DG concluye que la entrada en vigor de la norma si tendrá impacto en los presupuestos autonómicos, si bien de muy difícil cuantificación en la actualidad.

No obstante, será preciso ir cuantificando este impacto a medida que se vaya implantando la misma, para lo que esta DG ofrece su colaboración”.

Al final del informe, la mencionada Dirección General, concluye: *“La entrada en vigor de la norma tendrá impacto en los presupuestos autonómicos, si bien de muy difícil cuantificación en la actualidad. No obstante, será preciso ir cuantificando su impacto a medida que se vaya implantando, para lo que esta DG ofrece su colaboración”*.

Al respecto de esta cuestión, este Consejo no puede sino mostrar su acuerdo con la Dirección General de Planificación y Control Presupuestario, pues el contenido dispositivo del anteproyecto evidencia que, coincidiendo con su eventual entrada en vigor, la Administración Autonómica habrá de llevar a cabo actuaciones dirigidas al logro de la accesibilidad universal en el ámbito territorial de La Rioja en un sentido más amplio que el exigido hasta el momento por nuestra legislación autonómica y la normativa estatal que

establece las condiciones básicas de accesibilidad, lo que conllevará una acción pública más intensa en diversos ámbitos que, inexorablemente, entrañará un coste económico.

Así, por ejemplo, en el Anteproyecto se contempla la obligación de la CAR de: i) Destinar anualmente una parte de su presupuesto de inversión directa a la supresión de las barreras existentes que afecten a cualquier tipo de discapacidad, en los edificios públicos de su titularidad o sobre los que disponga, por cualquier título, del derecho de uso. (art. 49); ii) Establecer medidas de apoyo y de acción positiva en favor de las personas con discapacidad, destinando recursos económicos a tal fin en la medida de sus posibilidades presupuestarias. (art. 51); iii) Llevar a cabo campañas informativas y educativas con relación a la accesibilidad, tanto de carácter general, dirigidas a toda la ciudadanía, como de carácter específico, dirigidas a empresarios, proyectistas, diseñadores y estudiantes de enseñanzas técnicas superiores, así como a llevar a cabo las medidas de formación necesarias para que los gestores y técnicos que prestan servicios en la Administración Autónoma tengan conocimientos adecuados en materia de accesibilidad. (art. 54).

Por otra parte, el Anteproyecto impone igualmente a los Ayuntamientos concretas obligaciones que tendrán impacto en términos de incremento de su gasto público. Así, por ejemplo, deberán garantizar la accesibilidad universal en un sentido más amplio que el actualmente contemplado por la normativa autonómica y las condiciones básicas fijadas por el Estado, tanto en los bienes de dominio público como en el mobiliario urbano y los medios de transporte municipal.

En definitiva, consideramos que el Anteproyecto tendrá un claro impacto presupuestario, tanto en el ámbito de la CAR como en el de los municipios riojanos y, en tal sentido, será obligado que el desarrollo de la Ley se acompañe de los preceptivos estudios económicos, con la colaboración, en su caso, que ofrece la Dirección competente en control presupuestario.

F) Formación del expediente.

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En este caso, obra en el expediente la declaración de la SGT a que se refiere este precepto, de 7 de octubre de 2021, la que se acomoda a sus previsiones, si bien cabe destacar que en la misma atribuye la Resolución iniciadora del procedimiento al titular de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza de forma errónea, pues, como hemos señalado, ésta fue dictada por la titular de la DGDDM.

G) Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, que señala:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración” (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) “*se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa*” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); iv) y conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

La CE condiciona el desarrollo legislativo en este aspecto y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el presente caso, el citado trámite se ha realizado de forma correcta.

De hecho, en el expediente consta la publicación en el BOR, el día 11 de octubre de 2021, de la Resolución de la SGT actuante de 7 de octubre de 2021, por la que se procedió a abrir un periodo de información pública por un plazo de 15 días hábiles, que permitió a los ciudadanos y entidades interesadas formular telemáticamente sus aportaciones o alegaciones.

Y consta, además, certificado, de 8 de noviembre de 2021, de la DG de Participación Ciudadana, relativo al proceso de información/audiencia pública del Anteproyecto, que permite reputar acreditada la efectiva puesta a disposición del texto del Anteproyecto en el portal web de participación de la CAR, desde el 13 de octubre hasta el 4 de noviembre de 2021.

Finalizado el trámite, según señala el informe de la SGT actuante de 17 de febrero de 2022, se recibieron alegaciones del C.A.E.R.M, obrantes en el expediente.

En cuanto a la audiencia corporativa opcional, que contempla también el citado art. 36 LFAR, igualmente se llevó a efecto, si bien con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración. De hecho, como hemos expuesto en el apartado D, la Memoria Justificativa hace referencia a las aportaciones realizadas en tal fase preliminar de consultas, tanto por P.I.R. como por C.A.E.R.M.

Y, por último, consta igualmente haberse concedido trámite de audiencia a la Administración del Estado, a través de la Delegación del Gobierno en La Rioja, que aun no hallándose previsto con carácter preceptivo en ninguna norma, sí se considera conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias estatales.

H) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean

determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Por su parte, el art. 45.4 LGI'03, específicamente referido a la tramitación de los Proyectos de Ley, dispone que *“en todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los Anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente”.*

En el expediente que nos ocupa constan los siguientes informes, relacionados por orden cronológico de emisión: i) Informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales, de 20 de octubre de 2021; Informe del Consejo Riojano de Cooperación Local, de 2 de noviembre de 2021; ii) Informe del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico, de 13 de diciembre de 2021; iii). Informe del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Jurídica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, de 14 de diciembre de 2021; iv) Certificado del acuerdo favorable adoptado por el Consejo Superior de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, de 28 de diciembre de 2021; v).- Informe de la DGDDM de 26 de enero de 2022; vi) Informe de la DG de Control Presupuestario de 4 de febrero de 2022; vii) Informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP) de 8 de febrero de 2022; viii) Informe de la SGT de la Consejería actuante, de 15 de febrero de 2022; ix) Informe de la SGT de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de 16 de febrero de 2022; x) Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 17 de febrero de 2022; xi).-Informe de la SGT de la Consejería actuante de 17 de febrero de 2022.

En definitiva, constan los informes preceptivos de:

1).- El Consejo Riojano de Servicios Sociales (ex art. 51 LSSR, Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja) de 20 de octubre de 2021, que fue favorable.

2).- El Consejo Riojano de Cooperación Local (ex art. 109 de la Ley 1/2003 de la Administración Local de La Rioja), de 3 de noviembre de 2022, que fue favorable.

3).- Del SOISP (ex art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y

evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos), uno sin firmar y otro de 08/02/2022, si bien no incluye ni hace referencia a la valoración de las cargas administrativas prevista en el art. 34.2 LAE (Ley 5/2014, de 20 de octubre, de Administración electrónica y simplificación administrativa).

4).- De la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 04/02/2022, relativo a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja).

5).- De la Dirección General de Servicios Jurídicos (en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.3 LFAR), en sentido favorable.

En consecuencia, esta fase del procedimiento puede entenderse correctamente cumplida.

I) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Al respecto, el art. 39 LFAR establece:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria Final, previa a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo, firmada por la SGT actuante el 17 de febrero de 2022.

De la misma se desprende que el *iter* procedimental del que deriva el borrador 5 del Anteproyecto fue el siguiente: 1º). En paralelo a la fase de audiencia pública, la SGT de la Consejería actuante solicitó informe del Consejo Riojano de Servicios Sociales y del Consejo Riojano de Cooperación, con remisión del borrador 2, en base al cual uno y otro emitieron sus respectivos informes favorables; 2º) Finalizada tal fase de audiencia pública, la DGDDM elaboró un nuevo borrador del texto proyectado (“Borrador 3” de 26 de noviembre de 2021) en el que quedaron incorporadas concretas propuestas y aportaciones realizadas por C.A.E.R.M. en el escrito de alegaciones presentado en tal fase, que consta en el expediente; 3º).- Este Borrador 3 fue remitido a las diferentes Consejerías en orden a recabar su preceptivo informe y/o aportaciones, obtenidos los cuales el texto del Anteproyecto fue objeto de nuevas modificaciones, que quedaron plasmadas en el “Borrador 4”, de 31 de enero de 2022 y en el “Borrador 5”, de febrero de 2022, atendiendo concretas aportaciones de tales Consejerías.

A este último Borrador 5 se refiere, de hecho, como Anteproyecto de la Ley, el referido informe de la SGT de la Consejería actuante, que concluye en un juicio favorable mismo y propone continuar su tramitación, tras dar cuenta de las diferentes alegaciones realizadas a lo largo de la tramitación, incluyendo las efectuadas en la fase preliminar, así como de cuales de éstas han sido incorporadas al texto y cuáles descartadas con la oportuna motivación.

No constan en el expediente, sin embargo, los informes que, suponemos, emitió la DGDDM, con carácter previo a la confección de cada uno de los 4 borradores elaborados a lo largo del *iter* procedimental, lo que sería deseable en orden a comprender la evolución de la norma proyectada, como este Consejo ha destacado en varias ocasiones (por todos, D.82/18).

3.- Por lo anteriormente expuesto, consideramos se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en los artículos contenidas en los artículos 32 a 38 LFAR.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1.- Planteamiento general

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ya sean de rango legal ya reglamentario pues, en caso contrario, sería susceptible del correspondiente reproche de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

Por tanto, ha de analizarse si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, para lo cual, dentro del “bloque de constitucionalidad”, debe tenerse en cuenta, no sólo la Constitución (CE), sino también el vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

Pues bien, teniendo en cuenta que el objeto de dicha Ley, según se indica en su artículo 1º, es el de *“garantizar a todas las personas en la Comunidad Autónoma de La Rioja y, de manera específica a las personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades en relación con la accesibilidad universal, favoreciendo la autonomía de las mismas y su participación plena y efectiva en la sociedad, así como la eliminación de aquellas barreras que dificulten el acceso a los bienes y servicios”*, en principio no cabe duda de que, con su aprobación, la CAR estaría dando cumplimiento al mandato a los poderes públicos que contempla el artículo 9.2 CE, de *“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”*, así como al mandato a los poderes públicos que contempla el artículo 49 CE, de realizar *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 este Título [Título I de la CE] otorga a todos los ciudadanos.*

Por otra parte, en virtud de lo dispuesto en art. 8.Uno, apartados 30 y 31 EAR’99, la CAR tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales con carácter general y, particularmente en materia de promoción e integración de los discapacitados y demás grupos sociales necesitados de especial protección, siendo éste el título competencial sustantivo o nuclear que ampara la aprobación del Anteproyecto sometido a consideración.

No obstante, teniendo en cuenta que tal norma tiene un claro tenor transversal, pues incluye actuaciones y medidas de diversa índole y alcance en materia de urbanismo, transporte, vivienda, patrimonio histórico y artístico, deporte y ocio, ha de destacarse que la CAR igualmente ostenta competencia exclusiva sobre tales materias, de forma que, adicionalmente, las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan asimismo la cobertura competencial de ésta para garantizar, mediante el texto objeto de consulta, la igualdad de oportunidades en relación con la accesibilidad universal.

Cabe, así, citar su competencia exclusiva en materia organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 8.Uno.1 EAR’99), ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 8.Uno.16 EAR’99), cultura (art.

8.Uno.23 EAR'99); promoción del deporte (8.Uno.27 EAR'99)... El apartado V de la Exposición de Motivos hace referencia a los títulos de competencia ejercidos.

2.- Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el bloque de constitucionalidad, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

En este caso, el Anteproyecto objeto de consulta tiene como obligada referencia el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que refunde y armoniza las normas estatales destinadas a la atención social y la no discriminación de las personas con discapacidad. Éstas son: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. También hay que tener presente la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de la Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Dichas normas han sido dictadas al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Ahora bien, en relación con las “condiciones básicas” conviene aclarar que la competencia estatal para dictar éstas, no impide la regulación autonómica; y *“no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma”* (por todas, STC 37/1987, FJ 9).

Tal y como también ha repetido el TC no estamos ante un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico en materia de derechos y libertades constitucionales, sino ante *“el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad [...] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales*

condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias” (STC 61/1997, FJ 7).

Se trata pues, en definitiva, de una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de esa igualdad sustancial, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas, en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ 9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

Después de solicitado el dictamen se promulgó la Ley 6/2022 de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de 2013 para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación (BOE de 1 de abril de 2022). Esta Ley sigue la estela de actualización de la normativa estatal a la Convención de Nueva York de 2006, que ya se manifestó con la aprobación de otra Ley que modifica todo el régimen de la discapacidad en el ámbito civil, la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Junto a estas leyes y doctrina constitucional, también hay que encuadrar el Anteproyecto en el marco de las normas de derecho internacional ratificadas por España (art. 10.2 CE), y por supuesto dentro del ámbito del derecho comunitario. Así, siguiendo la STC 51/2021 de 15 de marzo (FJ 3-a), se puede citar el art. 21 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea incluye la discapacidad como uno de los factores expresos de protección contra discriminaciones, mientras que el artículo 26 *“reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas”* a beneficiarse de medidas para su integración.

El Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), consagra el principio de no discriminación consagrado en el artículo 14 CEDH que según el Tribunal de Estrasburgo se refiere también a los discapacitados, a través de la cláusula final de dicho precepto, incluyéndolos dentro de los grupos que considera como *“particularmente vulnerables”*.

Y, sobre todo, a la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, del 3 de diciembre de 2006, ratificada el 23 de noviembre de 2007, y cuya entrada en vigor para España se produjo el 3 de mayo de 2008. La Convención protege en su artículo 1 a quienes *“tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*. Y proscribire en su artículo 2 la *“discriminación por motivo de discapacidad”*, ante *“cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos*

político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”; señalando el artículo 5.3 que los Estados parte *“adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”*.

3.- Recapitulación conclusiva

A juicio de este Consejo, la CAR ostenta competencia para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende, con el objeto de *“garantizar a todas las personas en la Comunidad Autónoma de La Rioja y, de manera específica a las personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades en relación con la accesibilidad universal, favoreciendo la autonomía de las mismas y su participación plena y efectiva en la sociedad, así como la eliminación de aquellas barreras que dificulten el acceso a los bienes y servicios”*.

Cuarto

Rango de la norma proyectada.

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas externas de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13 y 57/21), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras particularidades organizativas o procedimentales, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Quinto

Análisis del Anteproyecto

1. Observaciones al texto.

A) El párrafo segundo del apartado I de la Exposición de Motivos, comienza señalando *“Entre las distintas medidas para efectivos”*.

Sugerimos añadir el verbo hacer, quedando así la redacción del mismo “*Entre las distintas medidas para hacer efectivos*”.

B) Hay partes de la Exposición de Motivos que aparecen destacados en negrita, sin razón aparente.

C) El penúltimo párrafo del apartado V de la Exposición de Motivos reproduce el título competencial invocado por el Gobierno del Estado para dictar la sección 2ª del capítulo II del Título II del Real Decreto Legislativo 1/2013, referida a concretas medidas de defensa del derecho a la igualdad en el ámbito arbitral y jurisdiccional.

Teniendo en cuenta que el Anteproyecto no aborda tal materia, parece oportuno suprimir la mención a dicho título competencial.

D) El artículo 3.4 extiende el derecho a los servicios de prevención de deficiencias e intensificación de incapacidades a los estados previos a la discapacidad.

Consideramos que tal previsión no tiene encaje en un cuerpo legal como el que nos ocupa, teniendo en cuenta que éste tiene por objeto “*garantizar a todas las personas en la Comunidad Autónoma de La Rioja y, de manera específica a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades en relación con la accesibilidad universal*” (artículo 1) y que, a lo largo de su articulado, no regula ni hace referencia alguna a tal derecho a los servicios de prevención de deficiencias e intensificación de incapacidades que, por cierto y salvo error, no se halla desarrollado en ningún sentido por nuestra normativa autonómica.

En este mismo artículo se utiliza el término *deficiencia*, cuando en la tramitación del anteproyecto ha habido varias alegaciones y consideraciones para corregir el lenguaje de la Ley.

Este Consejo no ignora que la Ley General de derechos de personas con discapacidad (Real Decreto Legislativo 1/2013) utiliza esa terminología (vid. art. 2, por ejemplo). Pero, al mismo tiempo, el espíritu de la Ley sometida a dictamen obedece a un cambio de modelo que busca la superación del tratamiento médico rehabilitador.

El artículo 49 de la Constitución española se refiere a “*disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos*”, y hay un proyecto de reforma constitucional para corregir esa redacción (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 21 de mayo de 2021 –Serie A, núm 54-1-). En la parte expositiva de ese proyecto de reforma constitucional se dice: “*Por un lado, la terminología que emplea no refleja ya los valores que inspiran la protección de este colectivo, tanto en el ámbito nacional como internacional. Por otro, su contenido se basa en una concepción médico-rehabilitadora de*

la discapacidad, coherente en el momento de su redacción, pero hoy completamente superada por un modelo social de corte igualitario”.

Por estas razones se quiere someter a consideración de la consultante si el uso del término *deficiencia* sigue el modelo que inspira la Ley. Igualmente, en el anexo de conceptos utilizados en la Ley se usa este término (ver letras a), e y)).

E) En la denominación del Título II, sugerimos adicionar una coma tras el adjetivo arquitectónico, diferenciando así los tres tipos de barreras a que el mismo se refiere.

F) El artículo 7. “*Accesibilidad en espacios públicos urbanizados*” enlaza de una forma un tanto desordenada concretas previsiones que, en coherencia con el título del precepto, tienen por fin garantizar en términos generales la accesibilidad universal en tales espacios, diferenciando al hacerlo entre los de nueva construcción y los ya existentes, con otras previsiones que, yendo más allá del antedicho fin, pretenden garantizar que los instrumentos de ordenación urbanística municipal y los de su desarrollo se acomoden, en el futuro, a los criterios y previsiones del texto proyectado en toda su extensión, así como a los de su ulterior desarrollo reglamentario.

A juicio de este Consejo, estas últimas previsiones deberían ser reguladas en precepto independiente y específico, que evidencie su más amplio fin y diferente alcance.

Por otra parte, resultaría conveniente en cualquier caso identificar el órgano que ha de emitir los informes técnicos a que se refieren, para diferentes supuestos, los apartados 2 y 3 del citado artículo 7.

La accesibilidad es un concepto transversal que afecta a la actividad y competencia de distintos órganos del Gobierno, y no debería preverse un informe preceptivo para la aprobación de instrumentos de ordenación sin que estuviera bien definido el órgano encargado de tal valoración, so pena de poder comprometer la aprobación definitiva de planes urbanísticos, a la espera de que se defina correctamente el órgano competente para emitir el informe de accesibilidad.

Y, por último, en relación a los “*planes especiales de actuación*” a que hace referencia el apartado 4, si no se pretende, como parece y creemos, que éstos hayan de ajustarse a la tramitación de los planes especiales regulados en el artículo 77 de la Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, convendría denominarlos de otra forma, como por ejemplo “*plan municipal de actuación*” en igual sentido que lo hace el Real Decreto Legislativo 1/2013, en su artículo 34.3

G) El artículo 10.1 establece que, en las zonas destinadas al estacionamiento de vehículos ligeros ubicados en vías o espacios de uso público deberá reservarse, como

mínimo, 1 de cada 33 plazas para vehículos que transporten personas con discapacidad que presenten movilidad reducida y, a continuación, se señala que el número total de estas plazas no se verá afectado por las políticas restrictivas del aparcamiento que se lleven a cabo para fomentar la movilidad sostenible.

Ambas previsiones resultan a todas luces contradictorias. Si el número de plazas para discapacitados se determinan en relación al número total de plazas, no parece posible que la reducción de éstas no afecte a aquellas.

Por otra parte, las previsiones de este precepto no se acomodan a las establecidas en el artículo 19 para los aparcamientos que dan servicio a los edificios de uso público, lo que denota una clara incoherencia.

H) El artículo 16.2 señala que los itinerarios peatonales dispondrán de una completa señalización que asegure la situación y orientación de los peatones con cualquier tipo de discapacidad.

Puede resultar un tanto arriesgado garantizar la comprensión de tales extremos, teniendo en cuenta que existen discapacidades de muy diversa índole (el propio Anteproyecto contempla en su Anexo como tales la discapacidad física, intelectual, mental, sensorial, visual, y auditiva), alguna de las cuales puede llegar a constituir un obstáculo insalvable en términos cognitivos e impedir objetivamente, al que la padece, tal comprensión.

Sugerimos, en consecuencia, utilizar otro tipo de expresiones. En lugar de “asegurar” la comprensión de cualquier persona nos parece más realista asumir la obligación de “facilitar” dicha comprensión. En esos términos se expresa, de hecho, el artículo 32.1 y el artículo 36.2 de este mismo anteproyecto.

De estimarse esta sugerencia, debería considerarse, igualmente, la redacción de los artículos 21.3.d), 27.2, 29.4, 36.1, 41, 42 y 77 (s.e.u.o.), todos los cuales garantizan un resultado (la comprensión) de imposible consecución en algunos supuestos.

Esta sugerencia se hace conscientes de que la reciente aprobación de la Ley 6/2022 de modificación de la Ley General de derechos de las personas con Discapacidad para regular la accesibilidad cognitiva, también usa ambos conceptos. En la parte Expositiva (prr. 6 del apartado I, subrayado añadido) se dice que la Convención *“llama la atención sobre la necesidad de que el Estado parte adopte todas las medidas legislativas y presupuestarias necesarias para garantizar la accesibilidad en todos los ámbitos...”* y, también, que *el Comité recomienda que los espacios abiertos al público cuenten con una señalización e información en formato de lectura fácil y dispongan de servicios necesarios para facilitar la accesibilidad...”*.

D) El artículo 18.2, titulado “*Accesibilidad en edificios de uso público*”, establece que los edificios de titularidad pública o privada destinados a uso público se proyectarán, construirán, reformarán, mantendrán y utilizarán de forma que garanticen que estos resulten accesibles, en las condiciones que se establezcan en la normativa en materia de edificación que sea aplicable.

Pues bien, teniendo en cuenta que el texto legal cuyo Anteproyecto examinamos tiene por objeto y fin refundir en un cuerpo normativo único la diversidad de disposiciones de accesibilidad, no parece muy acertado remitirse a la normativa en materia de edificación como única pauta general de regulación, resultando más lógico imponer el cumplimiento de las previsiones del propio texto legal autonómico y de su ulterior desarrollo, sin perjuicio de la normativa en materia de edificación que resulte exigible.

J) El artículo 18.3 no identifica el órgano competente para emitir el informe técnico a que hace referencia, lo que consideramos necesario en aras a evitar disparidad de interpretaciones y/o conflictos competenciales al respecto.

K) El artículo 22.1 resulta confuso y no concuerda con las previsiones del artículo 22.2.

Sugerimos clarificarlo por la vía de establecer la obligación de garantizar un itinerario accesible que comunique los espacios situados en diferentes cotas, alternativo a las escaleras, y la de disponer de ascensor accesible en el caso de que el edificio disponga de más de una planta.

L) El artículo 26.4 no identifica el órgano competente para emitir el informe técnico a que hace referencia lo que igualmente consideramos necesario en aras a evitar disparidad de interpretaciones y/o conflictos al respecto.

M) El artículo 38.1 establece que “*El símbolo internacional de accesibilidad, indicador de la no existencia de barreras y obstáculos físicos o sensoriales, será de obligada instalación en los edificios y locales de uso o concurrencia públicos, así como en los medios de transporte de servicio público de viajeros*”.

Además de que la frase no culmina con punto, que habrá de adicionarse, consideramos que la exigencia de confirmar la accesibilidad de edificios, locales o medios de transporte mediante un símbolo exterior no tiene sentido si no viene precedida del cumplimiento de las medidas que garanticen tal accesibilidad universal.

De hecho, resulta incongruente imponer la señalización confirmatoria de la accesibilidad en edificios de uso o concurrencia de público o medios de transporte si unos u otros no la garantizan en los términos previstos en el propio Anteproyecto,

independientemente de cual sea el motivo (incumplimiento de sus previsiones; hallarse en alguno de los supuestos que la propia norma contempla como excepción; etc.).

Por ello, sugerimos completar la oración en el sentido de adicionar que la obligación de señalización será exigible en los casos en los que se cumplan las previsiones de accesibilidad de la presente ley, u otra fórmula por el estilo.

Igualmente habrán de reenumerarse sus apartados, pues dos de ellos tienen el número 2.

N) El artículo 40.2 finaliza con comillas por evidente error mecanográfico, que habrán de suprimirse en el texto definitivo.

Ñ) El artículo 48 impone a las administraciones públicas la obligación de elaborar planes de accesibilidad que prevean las actuaciones precisas para que el territorio, los edificios, los medios de transporte, los productos, los servicios y la comunicación, la sociedad de la información y las telecomunicaciones que sean de su competencia y sean susceptibles de ajustes razonables alcancen las condiciones de accesibilidad establecidas en esta Ley y la normativa que la desarrolle.

Del tenor del precepto no se desprende con claridad a qué concretas administraciones públicas se haya dirigido tal mandato.

Si, como creemos, tal mandato se dirige a la Administración de la Comunidad Autónoma, a la que el artículo 5.2.f) del Anteproyecto atribuye la competencia para elaborar el plan de accesibilidad autonómico y a los Ayuntamientos, a los que el artículo 6.1.d) atribuye la competencia de elaborar el plan municipal de accesibilidad, convendría precisarlo.

O) El artículo 65.f) tipifica como infracción grave la obstrucción o negativa a facilitar la información solicitada por las autoridades competentes o sus agentes para el cumplimiento de las funciones de información, vigilancia, investigación, inspección, tramitación y ejecución en los términos establecidos por esta Ley y por la correspondiente normativa de desarrollo.

La obstrucción a la acción de los servicios de inspección, autoridades o agentes en actuaciones de control, aparece tipificada en el artículo 64.e), como infracción leve.

Las infracciones deben tipificarse de la manera más precisa posible. En el presente caso, se pueden producir problemas de interpretación y aplicación ante un mismo hecho.

P) El artículo 75.4 atribuye a la administración competente la potestad de requerir al autor de determinadas infracciones a fin de que enmiende la irregularidad en el plazo que se le otorgue al efecto con carácter previo al inicio del procedimiento sancionador; y establece, a continuación que, de no ser atendido tal requerimiento, procederá iniciar tal procedimiento.

El precepto merece, a nuestro juicio, dos reproches: 1º) La práctica del requerimiento a que se refiere el precepto no debería ser una mera potestad de la Administración, de libre ejercicio. 2º) La propia desatención del requerimiento sería constitutiva de infracción, de forma que, el infractor previamente requerido vería agravada su situación.

Q) El artículo 79 atribuye la competencia para el inicio del procedimiento sancionador a la Dirección General competente en la materia a que se refiera la infracción y, a continuación, señala como órganos competentes para la imposición de las sanciones que el texto contempla al titular de la Dirección General competente en la materia, en el caso de las infracciones leves, y al titular de la Consejería competente en la materia, en el caso de las infracciones graves y muy graves.

Al respecto de este precepto, cabe destacar lo siguiente:

1º Según establece el artículo 6.1.f) del Anteproyecto, los Ayuntamientos son competentes para controlar el cumplimiento de sus previsiones, así como llevar a cabo la función inspectora y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

En consecuencia, sugerimos modificar la redacción de tal precepto, respetando la potestad sancionadora de los Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, con indicación del cargo u órgano del ente local al que corresponde iniciar el procedimiento y resolverlo.

2º Teniendo en cuenta que la Administración de la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos ostentan la potestad sancionadora en el respectivo ámbito de sus competencias, sería deseable que se establecieran con claridad las líneas definitorias de uno y otro ámbito.

3º Aunque sea una opción de libre configuración del legislador, este Consejo quiere advertir del riesgo que puede suponer la atribución de competencia por razón de la materia concernida por la accesibilidad. El texto sometido a dictamen atribuye la competencia para iniciar y resolver a la Dirección General y/o Consejería con competencia en la materia que se encuentre afectada por la infracción. Esta opción legislativa desvincula del órgano competente en materia de discapacidad la persecución de conductas infractoras, para residenciarla en el competente en materia de vivienda, cuando la conducta se refiera a

viviendas, y así sucesivamente. Esa forma de atribuir la competencia puede generar inseguridad jurídica, y problemas aplicativos.

En la Ley General de derechos de las personas con discapacidad se centraliza tal competencia (vid. art. 105) atendiendo a la competencia sobre discapacidad.

4º En la regulación de la competencia de resolución se confunden los conceptos de órgano y persona titular del mismo. No parece correcto señalar como órgano competente a la *persona titular* que tendrá que ejercer la competencia.

R) El artículo 81-b) prevé 6 representantes como máximo, y 1 por “cada una” de las Consejerías que señala en atención a sus competencias, y, a continuación, enumera siete competencias distintas.

Esta previsión no podrá cumplirse en el caso de que las materias descritas se encuentren atribuidas a más, o a menos, de seis Consejerías.

S) El artículo. 81-f) establece que el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad estará compuesto, entre otros, por un representante de la entidad C.A.E.R.M, lo que no nos parece acertado, fundamentalmente porque no existe garantía alguna de que tal entidad continúe siendo, en el futuro, una de las asociaciones más representativas de personas con discapacidad.

La vocación de permanencia de las leyes, unida a la generalidad que deben tener sus previsiones aconsejan dar otra redacción al artículo.

T) La Disposición Transitoria única en su párrafo segundo establece una especie de transitoriedad diferida para las disposiciones reglamentarias. Es más común que los reglamentos dispongan sus propias reglas de derecho transitorio.

U) La disposición final primera se refiere a un “*código de accesibilidad*” cuyo contenido no se define ni se contempla en el articulado.

Convendría incorporar al texto tal definición, contemplando su naturaleza jurídica y valor normativo.

V) En el Anexo del Anteproyecto se definen concretos conceptos utilizados en su articulado, que no tienen un valor claro.

De hecho, los anexos se suelen reservar para cuestiones técnicas que no tienen carácter prescriptivo pero que son necesarias para la aplicación de la norma. Lo habitual es

que el texto articulado contenga los mandatos o prescripciones propias de cualquier norma jurídica, con remisiones a la parte técnica, cuando proceda.

Sin embargo, en el presente caso, no hay ninguna remisión interna al anexo. Ni la parte articulada, ni la parte final de las disposiciones de cierre de la norma dedican atención al anexo, que sigue al texto sin que se pueda determinar claramente su valor.

Es frecuente que las leyes modernas incluyan un artículo dedicado a definiciones, fijando la interpretación de los términos que usa la norma, a los efectos que en ella se determinan.

Así, por ejemplo, el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2013 que aprueba la Ley General de derechos de personas con discapacidad.

Pero, en el presente caso, no se trata de un elenco de definiciones a las que quepa atribuir carácter normativo.

Además, la primera parte del anexo incurre en la técnica de la *lex repetita* (DCCR 78/10 y 9/17 entre otros). De hecho, las letras a) a ñ) del anexo se corresponden con las letras a) a o) del artículo 2 de la Ley General de 2013.

En la letra j) del anexo se desarrolla más el concepto de inclusión social con una redacción distinta a la de la norma estatal.

Y las letras o) a jj) del anexo incluyen conceptos y definiciones nuevos y distintos a los de la norma estatal.

En esta situación se recomienda que se haga alguna referencia al valor del anexo, o que se valore su inclusión en la parte articulada de la Ley.

CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz