

En Logroño, a 19 de diciembre de 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<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**76/22**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de Ley de Accesibilidad Universal de La Rioja*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen el precitado Proyecto de Ley, acompañado de los siguientes documentos, todos ellos relativos a su tramitación parlamentaria:

1. Texto inicial del Proyecto de Ley de accesibilidad universal de La Rioja, remitido por el Gobierno de La Rioja al Parlamento de La Rioja el 26 de mayo de 2022, acompañado del certificado expedido por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 25 de mayo de 2022, aprobó el referido Proyecto de Ley y acordó su remisión al Parlamento de La Rioja.

2. Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 8 de junio de 2022, por el que fue admitido a trámite el Proyecto de Ley (nº 10L/PL-0017), se ordenó su publicación, se dispuso su tramitación por el procedimiento de urgencia, su remisión a la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía y se abrió el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad. (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja –BOPLR– núm. 83, de 13 de junio de 2022, Serie A).

3. Publicación de las comparecencias ante la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía de diversos expertos sobre la materia objeto de la iniciativa legislativa 10L/PL-0017, celebradas los días 21 y 22 de julio y 1, 2, 5 y 6 de septiembre de 2022. (BOPLR, nº 204, de 13 de septiembre de 2022, Serie A).

4. Publicación de las Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto, Popular y Ciudadanos (BOPLR, nº 212, de 5 de octubre de 2022, Serie A) y apertura del plazo de presentación de enmiendas.

5. Dictamen emitido por la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía, en sus reuniones celebradas los días 7 y 9 de noviembre de 2022, sobre el Proyecto de Ley. BOPLR. Nº 226, de 17 de noviembre de 2022, Serie A.

6. Publicación de las enmiendas sobre el Proyecto de Ley que se pretenden defender en Pleno y designación de la Sra. Diputada que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 227, de 17 de noviembre de 2022, Serie A).

7. Escrito de 21 de noviembre de 2022, firmado por el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y la Portavoz del Grupo Mixto, por el que se solicita el informe jurídico del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley.

8. Informe de los Servicios Jurídicos, de 25 de noviembre de 2022, sobre la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, su adecuación al ordenamiento jurídico, enmiendas para su defensa en Pleno.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha de 25 de noviembre de 2022 y registrado de entrada en este Consejo con igual fecha, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja, a tenor de lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC), comunica al Consejo su resolución de recabar dictamen de éste por el trámite de urgencia, sobre el Proyecto de la Ley de accesibilidad de La Rioja, a la vista del escrito conjunto, de 21 de noviembre de 2022, del Grupo Parlamentario Socialista y el Mixto, oído el parecer de la Junta de Portavoces en sesión de 25 de noviembre de 2022.

## **Segundo**

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 25 de noviembre 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 misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de éste**

1. El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo de lo preceptuado en el art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara.

A su vez, el art. 102.1 RPLR, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley; informe que, en ningún caso, tendrá carácter vinculante.

Esta previsión resulta igualmente aplicable a las Proposiciones de Ley, que, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPLR).

2. En cuanto al ámbito del Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora 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.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.45/16), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas, o de calidad técnico-normativa.

**3.** El informe que ahora se nos solicita debe ponerse en relación con el Dictamen 19/22, de 21 de abril de 2022. En él, el Consejo Consultivo, a solicitud del Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, informó ya sobre el Anteproyecto de la Ley de Accesibilidad Universal de La Rioja.

Tras dicho informe, el 27 de mayo de 2022 tuvo entrada en el registro de la Cámara el ya Proyecto de la Ley de Accesibilidad Universal de La Rioja, aprobado por el Consejo de Gobierno el día 25 de tal mes.

Tal PL, según se detalla en el informe de 25 de noviembre de 2022 de los servicios jurídicos de la Cámara, fue cumpliendo todos los trámites parlamentarios y el día 9 de noviembre de 2022, la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía aprobó el Dictamen que fue publicado el día 17 de noviembre de 2022 (BOPR, Serie A, número 226).

**4.** Tras ello, previa solicitud de los Grupos parlamentarios Socialista y Mixto del Parlamento de La Rioja, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, resolvió el 24 de noviembre de 2022 solicitar informe al Consejo consultivo y la tramitación por el procedimiento de urgencia (art.102.1 RPLR).

No concurre, por lo demás, la prohibición de pedir dos veces dictamen (102.3 RPLR), puesto que el anterior lo solicitó el Gobierno de La Rioja respecto del anteproyecto de Ley.

Dicho lo anterior, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación del Proyecto de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR].

Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario.

## **Segundo**

### **Remisión al Dictamen del Consejo Consultivo 19/22, de 21 de abril de 2022, sobre el Anteproyecto de la Ley de Accesibilidad Universal de La Rioja**

Como ya ha quedado expuesto en el Fundamento Jurídico anterior, este Consejo, a instancia del Ejecutivo, ha tenido ya oportunidad de examinar el texto de este PL.

Así las cosas, nos remitimos a las observaciones efectuadas en dicho examen y, en el actual, nos centraremos en las modificaciones operadas en la tramitación parlamentaria del PL, que han quedado plasmadas en el Dictamen de la Comisión de 9 de noviembre de 2022.

Por lo demás, el informe previo de los Servicios Jurídicos, de 25 de noviembre de 2022, preceptivo a tenor del art. 40. 2 d) del Reglamento del Consejo, concluye en que *“Se considera que tanto el objeto de la norma como la tramitación de la norma se ajusta a derecho sin que pueda realizarse ninguna tacha sobre vulneración del marco normativo”*.

## **Tercero**

### **Competencia de la CAR para regular la materia objeto del Proyecto de Ley y rango de la norma proyectada**

1. El PL que nos ocupa, según señala el apartado V de su Exposición de Motivos, pretende constituir un cuerpo normativo único en materia de accesibilidad en el ámbito de La Rioja, que unifique, coordine y establezca los criterios de aplicación, ejecución y control, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y ajustes razonables, en el marco de las condiciones establecidas por la legislación estatal básica sobre la materia y las directrices internacionales, consiguiendo una sociedad inclusiva y accesible que permita avanzar hacia la plena autonomía de las personas, propiciando la igualdad de oportunidades para todos y todas, especialmente las personas con discapacidad, evitando la discriminación.

El PL tiene así, por objeto, según determina su artículo 1, *“garantizar a todas las personas de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de manera específica a cualquier persona con discapacidad que presente movilidad reducida, dificultades de comunicación o con cualquier limitación sensorial o psíquica de carácter temporal, recurrente o permanente, 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”*.

Tras determinar, en su Título Preliminar, su objeto, principios y ámbito de aplicación, a lo largo de los siguientes seis Títulos establece: las competencias de las Administraciones Públicas en la materia (Título I); las condiciones de accesibilidad que deberán cumplirse en los espacios públicos urbanizados, en el mobiliario urbano, en las obras en vías públicas, en los edificios de uso público y privado, en el transporte público, en los sistemas de comunicación, en el sector de suministro de bienes y prestación de servicios, y en el ámbito educativo, sanitario, judicial, electoral y laboral (Título II); las medidas de promoción y formación (Título III); las medidas de control (Título IV); el régimen sancionador (Título V); y la regulación del Consejo para la Accesibilidad (Título VI).

Contiene diez Disposiciones Adicionales; una Derogatoria; y cuatro Disposiciones Finales.

Por último, incluye un Anexo que recoge los conceptos utilizados en el PL.

2. El texto del PL, en la versión aprobada en el Dictamen de la Comisión de Servicios Sociales y a la Ciudadanía, incorpora modificaciones, respecto al Anteproyecto remitido por el Gobierno de la CAR, si bien ha mantenido básicamente su estructura y articulado.

Como novedades cabe destacar: i) la incorporación de 8 nuevos artículos (nº 7, 8, 22, 23, 47, 49, 50 y 71); ii) la incorporación de dos nuevos capítulos en el Título III (“*Accesibilidad universal en el ámbito educativo, sanitario, judicial, electoral y laboral*” y “*Accesibilidad a la Administración de Justicia*”); un nuevo capítulo en el Título IV (“*La Oficina Riojana de Accesibilidad Universal*”); y, iii) dos nuevas Disposiciones Adicionales (novena y décima), que se refieren al Programa riojano de accesibilidad universal y al Balance general de aplicación de lo contenido en la Ley.

Los nuevos artículos se dedican: a crear y regular el “*Fondo Riojano de Promoción de la Accesibilidad Universal*” (art. 7); a reconocer el principio de la “*cadena de accesibilidad*” (art. 8); a garantizar y regular la accesibilidad en centros educativos (art. 22); a regular la Accesibilidad en centros de salud e instalaciones sanitarias (art. 23); a garantizar y regular a introducir la figura de la persona facilitadora y garantizar, a su través, el ejercicio del derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidades (art. 47); a garantizar la accesibilidad universal cognitiva en el ámbito educativo, sanitario, judicial, electoral y laboral (art. 49); a garantizar la accesibilidad universal en la Administración de Justicia (art. 50); y a crear la Oficina Riojana de Accesibilidad Universal (art. 71).

3. Tal y como detallábamos ya en el citado D.19/22, la competencia autonómica para acometer la regulación que el PL pretende es clara.

Habida cuenta su objeto, 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.

Si bien el PL 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, no suscita duda alguna 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. 19 8.Uno.23 EAR’99); promoción del deporte (8.Uno.27 EAR’99).

4. En este caso, el PL 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, modificado por la Ley 6/2022 de 31 de marzo, ambas dictadas al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, lo que, como ya argumentamos en nuestro Dictamen D.4/22, no impide la regulación autonómica ni *“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).*

5. 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), 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.

#### **Cuarto**

#### **Observaciones al texto del Proyecto de Ley**

Este Consejo Consultivo, aun consciente de que su labor no es realizar un examen de estricta técnica o estilo normativo, entiende que ello no le impide realizar observaciones en ese ámbito, cuando considere que la redacción de la norma tiene trascendencia negativa de cara a la segura interpretación y aplicación de la norma.

Por ello, hemos considerado oportuno formular las consideraciones que a continuación detallamos, con el ánimo de aportar elementos de juicio que puedan resultar útiles en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley.

#### **A) Sobre el artículo 2.m), (“Principios”)**

Este subapartado aparece adicionado, en el dictamen de la Comisión, al artículo 2 del Anteproyecto remitido por el Gobierno Autonómico, dedicado a determinar los principios del texto legal.

A su través se establece, como un novedoso principio de la Ley: *“m) Adoptar las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal, tanto en zonas urbanas como rurales.”*

En relación a este nuevo apartado hemos de advertir que: i) la accesibilidad universal aparece reconocida, en un sentido absoluto, como uno de los principios de la Ley en el apartado h) del propio precepto; ii) *“Adoptar las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal, tanto en zonas urbanas como rurales”*, no constituye un principio de la Ley sino una de las formas de dar cumplimiento a sus previsiones; y, iii) el



PL no dedica un solo artículo a garantizar y/o regular la accesibilidad universal, de forma específica, en zonas rurales.

**B) Sobre el artículo 7, (“Fondo Riojano de Promoción de la Accesibilidad Universal”)**

**1.- Consideración general.**

Este precepto, igualmente incorporado por la Comisión, crea un fondo público, con tal denominación, en el ámbito de la Administración Autonómica, adscrito a la Consejería titular de las competencias en materia de personas con discapacidad, señalando que la finalidad del mismo será, en síntesis, la de financiar total o parcialmente todo tipo de iniciativas, programas, proyectos y acciones, tanto de entidades públicas como privadas, que tengan por objetivo fomentar a cualquier nivel la accesibilidad universal y, con ello, garantizar a las personas con discapacidad el pleno ejercicio de sus derechos políticos, sociales, educativos, culturales y económicos.

Pues bien, sin poner en duda la bondad de tal fondo, consideramos que su creación debería haber venido acompañada de una serie de previsiones que, en definitiva, permitieran identificar su naturaleza jurídica y determinaran, con el mayor detalle posible las aportaciones de que se nutrirá, su régimen de gestión y los sistemas de control al que se hallará sometido, lo que no creemos logre el artículo 7, en su actual redacción.

A juicio del Consejo la regulación de un fondo como el previsto merecería una norma propia, con un estudio más pausado y una regulación más pormenorizada que, a modo de ejemplo, tratara de: i) la determinación de si el fondo tiene personalidad jurídica, o no; ii) determinar las reglas de ejecución presupuestaria vinculada al fondo; iii) determinar el régimen de las “*aportaciones privadas*”, y su incidencia en la naturaleza y gestión del fondo; iv) determinar el funcionamiento del consejo rector y detallar su composición.

Igualmente consideramos que la introducción de este fondo *ex novo*, en el texto del PL, durante la tramitación parlamentaria, debería haber venido acompañada de una revisión del texto del Proyecto remitido por el Gobierno, tendente a acomodar sus previsiones a tal nuevo instrumento de financiación, lo que en el presente caso parece no haberse realizado correctamente, a la vista de las incoherencias e incluso contradicciones en que incurren diversos preceptos del texto con el nuevo artículo 7, que serán detalladas más adelante.

## 2.- Consideración específica sobre el artículo 7.4

Este Consejo no comprende el exacto alcance del subapartado b), según el cual el Fondo se engrosará con las *“Aportaciones derivadas de los presupuestos de cada obra pública financiada total o parcialmente por la Comunidad Autónoma, de los presupuestos de ejecución de las concesiones administrativas o formas análogas y de las inversiones destinadas a garantizar la accesibilidad universal en nuevas tecnologías, sociedad de la información y agenda digital; en las cantidades y modalidades que reglamentariamente se determinen.”*

Ni el precepto explica el contexto en el que el Fondo puede nutrirse de aportaciones *“derivadas”* de tales presupuestos e inversiones ni la normativa vigente permite aclarar la cuestión.

En cualquier caso, si lo que se pretende es imponer a la Administración Autonómica la obligación de incluir en los presupuestos e inversiones a que se refiere el subapartado una partida, fija o porcentual, con destino al citado Fondo, en términos similares a como establece, por ejemplo, el artículo 68 de la Ley 16/85, del Patrimonio Histórico Español, consideramos que habrá de expresarse claramente en el PL y fijar los parámetros a que habrán de ajustarse tales partidas, sin perjuicio de ulterior desarrollo.

El subapartado d) nos suscita igualmente dudas de interpretación, fundamentalmente por cuanto entra en contradicción con las previsiones del artículo 72.3 del propio PL.

En este caso, si lo que se pretende, como parece, es afectar concretos ingresos públicos previstos en los presupuestos anuales (los derivados de las sanciones impuestas por la CAR por motivo de la infracción de las previsiones de la propia Ley) en los términos previstos en el artículo 37.2 de la Ley 11/2013, de Hacienda Pública de La Rioja, e imponer su traspaso al fondo, debería establecerse tal afectación con total claridad y, además, debería revisarse el artículo 72.3, pues de su tenor no se desprende que las sanciones hayan de traspasarse a fondo alguno.

## 3.- Consideración específica sobre el artículo 7.5

El mismo atribuye la administración del Fondo Riojano de Promoción de la Accesibilidad Universal a un consejo rector, limitándose a señalar que, en el mismo, tendrá presencia la Administración de la Comunidad Autónoma, las corporaciones locales y las organizaciones más representativas de las personas con discapacidad y sus familias de ámbito autonómico, remitiéndose en todo lo demás a una ulterior regulación reglamentaria.

Tal apartado contraviene, a juicio de este Consejo, las previsiones del artículo 17 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el cual establece:

***Artículo 17 Concepto y Régimen Jurídico***

*Son órganos colegiados aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyen funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General de la Comunidad Autónoma o alguno de sus organismos públicos.*

*1. El convenio o la norma de creación de un órgano colegiado contendrá necesariamente los siguientes extremos:*

- a) Sus fines y objetivos.*
- b) Su integración administrativa, y en su caso, dependencia jerárquica.*
- c) La composición y los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros.*
- d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.*

De hecho, el precepto crea formalmente un órgano colegiado, conformado por un número indeterminado de miembros, en todo caso superior a tres, que desplegará funciones de gestión y administración, aparentemente, de un fondo público, adscrito a una Consejería de la CAR.

En consecuencia, la concreta determinación del número de miembros de tal Consejo Rector y la forma de designar a su Presidente y al resto de sus integrantes no puede quedar diferida a un ulterior reglamento.

Es más, no consideramos procedente atribuir a tal Consejo Rector facultades de administración o gestión del Fondo, habida cuenta de que el mismo no sólo se encuentra adscrito a una Consejería de la CAR sino que se nutrirá de recursos públicos, sometidos en consecuencia al correspondiente control presupuestario, al que serían ajenos, en este caso, tanto las Corporaciones Locales representadas en el Consejo Rector como, por descontado, las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

**C) Sobre el artículo 8, (“Disposición común: principio de la "cadena de accesibilidad”)**

El mismo somete las previsiones del Título I, en el que se encuadra, al cumplimiento del principio de preservación íntegra de la cadena de accesibilidad, tanto en espacios y edificios como en trayectos.

No consideramos que tal previsión tenga encaje en este concreto Título, dedicado a regular las competencias de las Administraciones Públicas.

Y, además, parece evidente que el principio de preservación de la cadena de accesibilidad en espacios, edificios y trayectos va implícito en el principio de accesibilidad universal al que la Ley se haya sometido y ha de informar, igualmente, su desarrollo reglamentario, de forma que consideramos innecesario, en consecuencia, su reconocimiento expreso de forma adicional.

En cualquier caso, su ubicación más natural sería en el artículo 2 dedicado a principios.

**D) Sobre el artículo 22.1, (“Accesibilidad en centros educativos”)**

Al regular la accesibilidad en centros educativos se incluyen “*Todos los centros educativos*”, pero en la enseñanza universitaria sólo se incluye a la Universidad de La Rioja.

**E) Sobre el artículo 31.2, (“Accesibilidad en edificios de titularidad privada de uso residencial de vivienda”)**

Al regular la accesibilidad entre plantas de un edificio parece excluir del requisito de que se trate de edificios de nueva construcción a las viviendas plurifamiliares o unifamiliares. El artículo dice: “*...los edificios de nueva construcción y las viviendas plurifamiliares o unifamiliares habrán de tener itinerarios accesibles...*”.

Parece más razonable vincular el requisito de la “*nueva construcción*” tanto a edificios como a viviendas.

**F) Sobre el artículo 31.4, (“Accesibilidad en edificios de titularidad privada de uso residencial de vivienda”)**

En su segundo párrafo, adicionada *ex novo* por la Comisión en su Dictamen, se contempla el desarrollo de mecanismos para que los proyectos de reforma, rehabilitación o restauración de edificios de titularidad privada de uso residencial de vivienda puedan financiarse, parcialmente, con cargo a fondos públicos, mediante incentivos fiscales, ayudas y subvenciones o préstamos públicos, incluyendo la suscripción de convenios con entidades de crédito privadas para que faciliten financiación a precios más competitivos que los de mercado.

El hecho de que, al detallar tales mecanismos de financiación, no se haga referencia alguna al Fondo Riojano de Promoción de la Accesibilidad Universal que la propia Ley

crea en su artículo 7, permite deducir que el citado artículo 31.4 contempla formas de financiación ajenas a este Fondo, lo que no se coherente bien con los fines que a éste se atribuyen en el antedicho artículo 7.

Este es uno de los preceptos que evidencian la falta de armonización del texto a que nos hemos referido en nuestra observación general al artículo 7.

**G) Sobre el artículo 37.2.d), (“Normas generales”)**

El mismo impone a los medios de transporte público la obligación de garantizar la accesibilidad, permitiendo el uso de perros u otros animales de asistencia y apoyo.

Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que no existe normativa alguna, estatal o autonómica, que reconozca, como animal de asistencia, a especie diferente a la canina, y, en segundo lugar, que la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja, por la que se reconoce el derecho de acceso al entorno de las personas afectadas por discapacidad o enfermedad, acompañadas de un perro de asistencia, no contempla ni define la categoría de “*perro de apoyo*”.

Sugerimos, en consecuencia, revisar este precepto.

**H) Sobre el artículo 39 1.c), (“Tarjetas de estacionamiento”)**

El mismo reconoce a los menores con discapacidad y diversidad funcional el derecho a beneficiarse de la tarjeta de estacionamiento cuando sean acompañadas de una persona adulta.

Pues bien, aunque la diversidad funcional aparece muy ambiguamente definida en el Anexo del PL, como la “*diversidad de formas de funcionar y actuar en el entorno de las personas, debido a la diversidad y diferencias de las características personales y del entorno en que se desenvuelven*”, ni el PL ni ningún otro cuerpo normativo reconoce a aquellos menores que padezcan de “*diversidad funcional*” el derecho a obtener tarjeta de estacionamiento, de forma que no resulta factible que se produzca el supuesto de hecho que contempla el precepto.

Sugerimos, en consecuencia, suprimir en el precepto la mención “*y diversidad funcional*”.

**I) Sobre el artículo 39.2, (“Tarjetas de estacionamiento”)**

En su segundo párrafo, adicionado por la Comisión en su dictamen, se contempla la concesión, a los menores de 18 años con diagnóstico de cáncer, de una tarjeta provisional de estacionamiento, susceptible de revisión.

Sugerimos reconocer a los menores que obtengan tal tarjeta, durante su vigencia, el derecho a beneficiarse de la misma en los términos previstos en el artículo 39.1, es decir, cuando vayan acompañados de una persona adulta. De lo contrario, la propia concesión de la tarjeta a estos menores quedaría vacía de contenido.

**J) Sobre el artículo 41.1, (“Accesibilidad de los sistemas de comunicación y señalización”)**

Se aprecia un error de redacción en sus primeras líneas.

Sin duda, en lugar de “*La Comunidad Autónoma de La Rioja deberá suprimir las barreras en la comunicación y el establecimiento de mecanismos ...*” se pretendía indicar “*La Comunidad Autónoma de La Rioja deberá suprimir las barreras en la comunicación y establecer mecanismos...*”

**K) Sobre el artículo 44.1, (“Acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público”)**

En su segundo párrafo, incorporado por la Comisión al texto de Anteproyecto remitido por el Gobierno de La Rioja, se contempla el desarrollo de programas de financiación pública para que el sector dedicado al suministro de bienes y/o a la prestación de servicios de cumplimiento pueda cumplir, en su operativa, el principio de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, mediante incentivos fiscales, ayudas y subvenciones o préstamos públicos, incluyendo la suscripción de convenios con entidades de crédito privadas.

Tampoco en este caso se hace referencia, al detallar tales mecanismos de financiación, al Fondo Riojano de Promoción de la Accesibilidad Universal que la propia Ley crea en su artículo 7, lo que nos suscita la misma duda de interpretación que hemos expuesto al abordar el artículo 31.4.

**L) Sobre el artículo 59.1, (“Medidas de promoción, fomento y sensibilización”)**

Su segundo párrafo, previsto en el Anteproyecto remitido al Parlamento por el Gobierno dice: “*...el Gobierno de La Rioja, en la medida de sus posibilidades*

*presupuestarias destinará recursos económicos para la creación de un fondo para la accesibilidad... ”.*

Esa previsión pierde todo su sentido tras la adición al texto, por parte de la Comisión, del artículo 7, entrando incluso en contradicción con el mismo.

**M) Sobre el artículo 59.2, (“Medidas de promoción, fomento y sensibilización”)**

No consideramos oportuno atribuir naturaleza vinculante, para el Gobierno, a las recomendaciones de la unidad de investigación sociosanitaria especializada en discapacidad y accesibilidad universal a que se refiere el precepto.

La imposición a la Universidad de La Rioja para que colabore en la investigación de la accesibilidad puede ir en contra de la autonomía universitaria, dado que afecta a uno de los elementos de su núcleo como es la investigación. En este sentido la STC 26/1987, de 27 de febrero de 1987 (F.Jco. 4) dice: “...*el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el art. 27.10 de la Constitución reconoce, está, y en ello hay conformidad de las partes, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad en particular... ”.*

**N) Sobre el artículo 65.2, (“Licencias y autorizaciones”)**

Se introduce un “*certificado de idoneidad de accesibilidad*” en la memoria de los “*instrumentos urbanísticos, así como los proyectos de edificación o construcción*”.

La inclusión de “*instrumentos urbanísticos*” en un artículo sobre licencias y autorizaciones parece fuera de lugar, y evoca a planes de ordenación, cuya regulación aconsejaría modificar la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, (según ha recomendado este Consejo en dictámenes anteriores, por ejemplo D. 41/22 ó 73/22).

**O) Sobre el artículo 72.3, (“Infracciones”)**

Adicionado por la Comisión en su Dictamen, este punto establece que “*El dinero recaudado a través de las multas impuestas se destinará a las partidas presupuestarias que establezca la Administración sancionadora para llevar a cabo acciones para asegurar y fomentar la accesibilidad universal, no pudiéndose destinar a otro objeto*”.

Al respecto del mismo, este Consejo ha de realizar las siguientes observaciones:

1ª Al imponer a las Corporaciones Locales el destino de uno de sus recursos presupuestarios, como lo es, sin duda, el importe de las multas recaudadas por incumplimiento de las previsiones de la propia Ley, el precepto puede vulnerar la autonomía financiera y, más en concreto, la autonomía de gasto de que gozan las Entidades Locales, consagrada por nuestra Constitución, no de forma expresa, pero sí implícitamente, por conexión entre sus artículos 137 y 142, según ha reconocido nuestro TC en sus sentencias 48/2004 y 31/2010.

2ª En aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.4.d) del propio PL, el importe de las multas impuestas por la CAR ha de destinarse al Fondo Riojano de Promoción de la Accesibilidad Universal, cuya gestión y administración corresponde a un Consejo rector, lo que excluye, en consecuencia, la posibilidad de que sea la Administración sancionadora la que disponga, unilateralmente, el destino de tales sumas.

**P) Sobre la Disposición Final Cuarta, (“Entrada en vigor”)**

A su través se pospone la entrada en vigor de los artículos que imponen obligaciones a personas físicas o jurídicas privadas que han de ser desarrolladas reglamentariamente, refiriéndose, en concreto a las previstas en el Capítulo II del Título I y a los artículos 44, 48 y 53, los que lo harán en los términos previstos en tal reglamentación.

Parece claro que la referencia a las previsiones del Capítulo II del Título I es un error, pues dicho capítulo no existe en el PL.

Y también parece claro que la Comisión pretendía posponer la entrada en vigor de los artículos encuadrados en el Capítulo II del Título II, por ser éstos los que imponen obligaciones a personas físicas y jurídicas privadas -además de los art. 44, 48 y 53.

En cualquier caso, ha de corregirse este precepto.

## CONCLUSIÓN

### Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen, sin perjuicio de las observaciones realizadas en relación con algunas de sus disposiciones y, en particular, la expuesta en los puntos B y O del apartado 2 del Fundamento Cuarto.



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.

José Ignacio Pérez Sáenz  
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO