



En Logroño, a 7 de febrero de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, de los Consejeros, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D<sup>a</sup> Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

6/23

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de Ley de garantía de derechos de las personas con discapacidad de La Rioja*.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Único

El Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de *Ley de garantía de derechos de las personas con discapacidad de La Rioja*, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración del referido Anteproyecto, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Certificado, expedido el 3-4-2022 por la Consejería de Igualdad, Participación y agenda 2030, acreditativo de que el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático fue sometido a un trámite de consulta previa.
- Resolución de inicio del procedimiento de 31-5-2022 del Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.
- Borrador nº1, de la misma fecha.
- Memoria Justificativa de 3-6-2022 de la Sra. Directora General de Dependencia, Discapacidad y Mayores.
- Diligencia de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería consultante de 6-6-2022 que declara formado el expediente de elaboración del Anteproyecto.



-Resolución 25/2022, de 6 de junio (BOR del 8), por la que el Anteproyecto de ley se somete a información pública.

-Oficio de 14-6-2022 del Sr. Secretario General Técnico por el que se confiere audiencia a la Universidad de La Rioja.

-Cuadro explicativo de las alegaciones formuladas el 20-6-2022 por el movimiento asociativo P.I.L.R.

-Certificado de información pública del Anteproyecto de Ley, expedido el 21-6-2022 por la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, y acreditativo de que durante el plazo de audiencia sólo se han recibido las alegaciones realizadas por P.I.L.R.

-Alegaciones del CERMI, de 29-7-2022.

-Borrador nº 2, de 24-10-2022.

-Observaciones formuladas al texto por las Direcciones Generales de Igualdad (3-11-2022) y Transparencia y Buen Gobierno (8-11-2022), y por las SGT –en denominación abreviada- de Desarrollo Autonómico (7-11-2022), Hacienda (9-11-2022), Agricultura (9-11-2022), Servicios Sociales (10-11-2022), y Educación (11-11-2022).

-Informe de la Dirección General de Control Presupuestario, de 7-11-2022.

-Certificado de la Sra. Secretaria del Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS) de 11-12-2022, acreditativo de que este órgano, en su sesión de 27-10-2022, informó el Anteproyecto de Ley en el sentido expuesto en ese certificado.

-Borrador nº 3, de 28-11-2022.

-Informe de 19-12-2022 de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Memoria previa al Consejo Consultivo de La Rioja, de 13-1-2022, del Sr. Jefe del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la SGT de la Consejería consultante, con el visto bueno del Sr. Secretario General Técnico.

-Borrador nº 4, de 13-1-2023.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 17 de enero de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, por el trámite de urgencia, 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 18 de enero de 2023, 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 al Consejero señalado 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 éste**

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), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Por lo que hace al ámbito de nuestro 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 y D.36/13), 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 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: i) en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y ii) en los arts. 32 *bis*) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

**2.-** El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*“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”.*

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a *“la elaboración de leyes y reglamentos”*.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D.17/97, D.9/01 y D.36/13), *“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 el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes 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.

**3.-** 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 consulta.

#### **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”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 *bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones



relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

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 vieren 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 concurran 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, conforme acredita el certificado de 3-4-2022 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno obrante en el expediente, que informa de que, 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 previa*”, que se desarrolló entre el 22-3-2022 y el 30-3-2022, sin que en ese plazo se recibieran comentarios o aportaciones.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio.**

**1.-** En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.1 LFAR:

*“1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)”.*

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 31-5-2022 del Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, que es el titular de la Consejería competente por razón de la materia. En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería se hallan las relativas a “*autonomía personal y dependencia... así como cualquier otra afín*”, según el art. 1 del Decreto de la Presidenta 16/2021, de 8 de septiembre, por el que se modifican las denominaciones y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, fijadas en el Decreto 6/2019, de 29 de agosto, en el Decreto 16/2019, de 7 de octubre, y en el Decreto 6/2020, de 24 de agosto, todos ellos de la Presidenta.

**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 de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a 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 el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).



### **C) Borrador inicial.**

El art. 34.1 de la 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 Resolución de inicio viene acompañada de un borrador inicial de la disposición proyectada, de 31-5-2022, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

### **D) Memoria inicial e informe de impacto por razón de género.**

El art. 34.2 de la 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”.*

A estos efectos, en el expediente que examinamos consta una primera Memoria justificativa, de 3-6-2022, de la Dirección General de Dependencia, Discapacidad y Mayores, que cumple ampliamente las exigencias previstas por el citado precepto: analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación y se pronuncia sobre su oportunidad.

La Memoria de 3-6-2022 examina también el impacto de género del borrador inicial.

### **E) Estudio económico.**

El art. 34.3 de la 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 del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 LGI y 34.3 LFAR, 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; en suma, 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).

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta asimismo el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), a cuyo tenor: *“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”*.

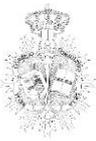
Pues bien, la ya citada Memoria Justificativa de 3-6-2022, incluye un estudio del impacto económico que conllevaría la aprobación de la norma proyectada, que ha podido ser ulteriormente analizado por la DG de Control Presupuestario (DGCP).

Según razonablemente observa la Memoria de 3-6-2022, *“la entrada en vigor de esta norma, tendrá un impacto económico en el presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma, siendo no obstante su cuantificación numérica imposible de estimar de forma global, dada la heterogeneidad de las obligaciones contenidas en la misma... Por tanto, la determinación del impacto económico derivada de la entrada en vigor de esta norma, se trasladará en su caso al momento de elaboración de los distintos planes, proyectos o actuaciones a ejecutar, que deberán ir acompañados en su caso de los estudios de costes y memorias económicas”*.

En los términos semejantes se pronuncia el informe de 7-11-2022 de la Dirección General de Control Presupuestario, que afirma que *“la entrada en vigor de la norma propuesta tendrá impacto significativo en las cifras de déficit público y regla de gasto de la CAR, si bien de difícil cuantificación en la actualidad”* y que añade que *“será preciso cuantificar el mismo a medida que se vayan concretando las actuaciones a las que la norma obliga”*.

En sus conclusiones, la DGCP da por informado el Anteproyecto el mismo a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En realidad, ambos informes vienen a constatar que, en rigor, la entrada en vigor de la nueva Ley, por si sola, no va a acarrear nuevos gastos concretos e identificables, lo que resulta coherente con la naturaleza esencialmente programática de la mayor parte de sus



disposiciones. Lo que generará la necesidad de contraer, en una u otra cuantía, nuevas obligaciones presupuestarias será, en su caso, la adopción de las medidas concretas (subvenciones, ayudas, prestaciones...) encaminadas al cumplimiento de los fines determinados por la Ley en materia de apoyo a las personas con discapacidad.

## **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 observaran 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”.*

La declaración de la SGT de la Consejería actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 6-6-2022, que resulta conforme con el precepto transcrito.

## **G) Trámite de audiencia.**

**1.-** La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

*“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 vieran 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 concurren 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); y iv) 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).

2.- Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general: *“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 otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa: *“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”*.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la audiencia pública (*“la Dirección General competente... publicará...”*), y optativo a la audiencia corporativa (*“Asimismo, podrá también...”*).



**3.-** En este caso, la Consejería actuante, mediante Resolución de 6-6-2022 de la Secretaría General Técnica (BOR del 8) sometió el texto a un trámite de audiencia pública o general, abriendo al efecto un plazo de siete días hábiles (entre el 10-6-2022 y el 20-6-2022), conforme se publicó en la página web del Gobierno de La Rioja (<https://web.larioja.org/participa>), en la que –según ha podido comprobar este Consejo- se hizo accesible el borrador del anteproyecto.

Tal como permite el art. 36.1 LFAR, esa audiencia ha tenido lugar “*en fase de tramitación del Anteproyecto*” (esto es, tras la diligencia de formación del expediente).

Con todo, debe recordarse que la reducción a siete días hábiles del plazo general del art. 36.3 LFAR (no inferior a quince días hábiles) ha de tener lugar “*por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados*”, motivación que sin embargo no consta -y debería haberse explicitado- en la Resolución de la Secretaría General Técnica de 6-6-2022.

En este caso, sin embargo, la irregularidad advertida no ha tenido trascendencia práctica pues en el curso de dicho trámite, formuló alegaciones el movimiento asociativo P.I.L.R. Y también, aunque más allá del 20-6-2022, el CERMI que las presentó el 29-7-2022. Unas y otras se incorporaron al expediente de aprobación de la iniciativa legislativa, y han podido ser analizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante (memoria de 13-1-2023) así como por los Servicios Jurídicos (Informe de 19-12-2022).

**4.-** Por otra parte, en lo que sería una manifestación de audiencia corporativa, la Consejería tramitadora remitió también el texto a la Universidad de La Rioja (Oficio de 14-6-2022), que no realizó observaciones al texto.

**5.-** Las distintas aportaciones realizadas hasta esa fecha propiciaron la redacción de un nuevo borrador, el segundo, de 24-10-2022.

**6.-** Para concluir, aunque no constituya una expresión de la información pública o la audiencia, la Secretaría General Técnica remitió el texto a varias Consejerías del Gobierno de La Rioja, que se pronunciaron sobre él en diversos informes, que obran en el expediente remitido: los de las Direcciones Generales de Igualdad (3-11-2022) y Transparencia y Buen Gobierno (8-11-2022), y los evacuados por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Desarrollo Autonómico (7-11-2022), Hacienda (9-11-2022), Agricultura (9-11-2022), Servicios Sociales (10-11-2022), y Educación (11-11-2022).



## H) Intervención de los entes locales.

### 1.- De acuerdo con el art. 37 LFAR:

*“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.*

2.- A juicio del Consejo es evidente que el Anteproyecto afecta a competencias locales, bastando al efecto recordar:

(i) Que son “*competencias propias*” de los municipios la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*” (art. 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, LBRL).

(ii) Que a las corporaciones locales pueden serle delegadas competencias en materia de “*prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades*” (art. 27.3.c) LBRL); y

(iii) Que, en fin, el propio AP, como no podría ser de otro modo, incluye a las Corporaciones locales de la CAR dentro del ámbito de aplicación de la futura Ley (art. 5.2.b) AP).

3.- En este caso, cabe considerar que sí se ha facilitado la intervención de las entidades locales exigida por el art. 37 LFAR pues, como de seguido se señalará, el texto fue sometido al Consejo Riojano de Servicios Sociales (CRSS), del que, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 50 de la Ley 7/2009, de 2 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, LSSR (“*estará compuesto por representantes... de las entidades locales*”), forman parte “*tres vocales de los municipios de La Rioja designados por la Federación Riojana de Municipios*” (en tal sentido, art. 4.1.f) del Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, por el que se regula el citado CRSS.

## I) Informes y dictámenes preceptivos.

### 1.- Según el artículo 38 de la 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 cualesquiera 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”.*

**2.-** Esta fase del procedimiento se ha desarrollado del modo que sigue:

**i)** La Consejería actuante recabó el informe de la Dirección General de Control Presupuestario, que lo emitió el 7-11-2022 en los términos que se han indicado.

**ii)** Por otra parte, el 2º borrador del texto fue sometido al CRSS, que el 27-10-2022 emitió sobre el anteproyecto legislativo un informe cuyo contenido, certificado por la Sra. Secretaria del órgano el 11-12-2022, se ha incorporado al expediente.

El referido CRSS es un órgano “*colegiado de carácter consultivo*” y participativo (arts. 49.2.c) y 50.1 LSSR) que, por su composición (art. 4 del Decreto 51/2010) resulta ampliamente representativo de los intereses afectados por el desarrollo y ejecución, en La Rioja, de las políticas públicas en materia de Servicios Sociales.

La intervención del CRSS resultaba en este caso preceptiva, pues este órgano cuenta entre sus funciones la de “*informar con carácter previo la aprobación de: a) Anteproyectos de Ley en materia de servicios sociales*”. (art. 51.2.a) LSSR. Intervención que, en este caso, se ha garantizado en forma.

**iii)** Con posterioridad a la intervención del CRSS, la Consejería tramitadora confeccionó un tercer borrador del texto, de 28-11-2022.

Por razón de fechas, este parece ser el borrador remitido a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo recibió el 30-11-2022, y que emitió sobre él un detenido informe suscrito el 19-12-2022.

A la vista de todo lo anterior, esta fase procedimental debe entenderse correctamente cumplida.

## **J) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

*“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 un informe de 13-1-2023 elaborado por el Sr. Jefe del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica –con el visto bueno del Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Servicios Sociales– que satisface adecuadamente las exigencias del precepto transcrito.

El informe de 13-1-2023 viene acompañado de un cuarto borrador del Anteproyecto de Ley, que es el texto al que en lo sucesivo nos referiremos con la mención AP.

### **K) Recapitulación.**

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en los arts. 32 a 39 LFAR

## **Tercero**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley y rango de la norma proyectada**

#### **1.- Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

**A)** La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia



para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

**B)** El Anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración dará lugar, en caso de ser aprobado por el Parlamento autonómico, a la Ley de garantía de derechos de las personas con discapacidad de La Rioja, que, según su art. 1 tendrá por objeto “*garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad*”, “*eliminar y corregir toda forma de discriminación*” hacia ellas, así como “*impulsar el desarrollo de una sociedad inclusiva y accesible que*” les permita “*el pleno desarrollo de sus capacidades*”.

**C)** Siendo ese el ámbito material de la regulación proyectada, lo primero que debe recordarse es que, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el art. 49 de la Constitución Española dispone que:

*“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.*

Precisamente en relación con ese precepto constitucional está actualmente en tramitación ante el Congreso de los Diputados, y a iniciativa del Gobierno de la Nación (Acuerdo del Consejo de Ministros de 11-5-2021, cuyo texto ha sido publicado en el BOCD nº 54, Serie A, de 21-5-2021) un procedimiento de reforma constitucional que a día de hoy se encuentra en la fase de enmiendas (BOCD nº 54, Serie A, de 13-1-2023).

De prosperar con la redacción propuesta en la iniciativa gubernamental, y entre otras modificaciones, el nuevo art. 49 CE vendría a sustituir la mención a los “*disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales*” por la de “*personas con discapacidad*”.

Sea como fuere, en íntima conexión con el principio rector descrito por el art. 49 CE, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13-12-2006 (ratificada por el Reino de España el 23-11-2007, BOE del 21-4-2008) proclama como propósito, en su artículo primero, el de:

*“... promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.*

*Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que 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”.*

**D)** Las consideraciones que preceden permiten ya un primer encuadramiento competencial de la actuación que, en España, deben desarrollar los poderes públicos para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, evitar cualquier forma de discriminación, y asegurar su plena inclusión en la vida política, social, económica y cultural.

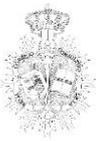
Y así, en lo que hace a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la competencia estatutaria que le habilita para aprobar la Ley proyectada es, fundamentalmente, la que resulta del art. 8.1.31 EAR´99, que confiere a la CAR la competencia exclusiva en materia de *“Desarrollo comunitario. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Orientación y planificación familiar”*, título al que ha de añadirse el de *“asistencia y servicios sociales”* (art. 8.1.30 EAR´99) en tanto en cuanto esa habilitación competencial permite el desarrollo de políticas públicas en materia de servicios sociales como instrumento encaminado a la completa inserción de las personas con discapacidad.

**E)** En relación con este mismo ámbito material, el Consejo Consultivo ha tenido ocasión de analizar muy recientemente el alcance y contenido de los títulos competenciales referidos.

Lo ha hecho en sus D. 19/22 y D.76/22, ambos relativos a la que ha terminado por ser la Ley 1/2023, de 31 de enero, de Accesibilidad Universal de La Rioja (LAUR, BOR del 2 de febrero). El primero de ellos (D.19/22), fue emitido a solicitud de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja en torno al que entonces era un Anteproyecto de Ley, mientras que, con posterioridad, en el D.76/22, el Consejo examinó, a petición de la Mesa del Parlamento de La Rioja, el Proyecto legislativo que había pasado a ser objeto de tramitación parlamentaria.

Pues bien, como dijimos en aquellos dos dictámenes, siendo el objeto de dicho proyecto normativo la garantía de la accesibilidad universal de las personas con discapacidad:

*“... 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”.*

Sin duda, esas consideraciones son trasladables al presente supuesto, en el que la regulación proyectada no versa sobre un aspecto parcial de las políticas públicas relativas a las personas con discapacidad (el aseguramiento de la accesibilidad universal y la eliminación de las barreras que dificulten el acceso a bienes y servicios), sino que posee la clara vocación de ser una Ley *integral* de garantía de los derechos de este colectivo de ciudadanos.

En estas condiciones, cabe también reproducir lo razonado en el D.76/22 en torno a la articulación de la ley cuya aprobación ahora se pretende con 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 (TRLDPD):

*“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)”.*

En fin, tanto en el D.19/22 como en el D.76/22 el Consejo aludió al carácter necesariamente *“transversal”* de las políticas públicas de la CAR específicamente dirigidas a las personas con discapacidad, transversalidad que se explica porque sobre los poderes públicos de la CAR pesa el mandato que les impone el art. 7.2 EAR de, *“en el ámbito de sus competencias”*:

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

Por ello, además de los títulos competenciales *específicos* resultantes de los arts. 8.1.30 y 8.1.31 EAR'99, es claro que los poderes públicos de la CAR han de ejercer su acervo competencial en el sentido exigido por el art. 7.2 EAR'99 y también por el art. 9.2 CE, de modo tal que la tutela de los derechos de las personas con discapacidad, y la promoción de sus intereses ha de hacerse efectiva, como así prevé el AP ahora analizado, en los diferentes ámbitos materiales sobre los que La Rioja tiene asumidas estatutariamente



unas u otras clases de competencias: educación, sanidad, consumo, cultura, turismo, ocio, deporte o administración de la Administración de Justicia (correlativamente, arts. 10, 9.5, 9.3, 8.1.23, 8.1.9, 8.1.27 o 34.1 EAR'99)

**F)** Para concluir, el PL contiene ciertas previsiones en materia de procedimientos administrativos como los de elaboración de disposiciones generales (art. 67 AP) o los sancionadores (art. 81 AP), ámbito en el que puede ejercer las competencias asumidas en virtud del art. 8.1.2 EAR'99 ("*procedimiento administrativo*") siempre que lo haga, naturalmente, de modo respetuoso con los títulos competenciales que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado en materia de "*procedimiento administrativo común*". En tal sentido, por todas, STC 50/1999.

**G)** En la actualidad, son ya varias las Comunidades Autónomas que, con base en títulos competenciales semejantes a los que fundan este proyecto legislativo, han aprobado leyes de garantía de los derechos de las personas con discapacidad. A modo de simples ejemplos, pueden citarse: la Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Cantabria, de Garantía de los derechos de las personas con discapacidad; la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía; o la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de Derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón.

Algunas de ellas parecen haber inspirado la redacción texto normativo ahora analizado pues contienen preceptos que se han reproducido en éste de manera casi literal.

**H)** En suma, la CAR ostenta competencias suficientes para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende, sin perjuicio de las observaciones que realizaremos al analizar preceptos concretos del texto.

## **2.- Rango de la norma proyectada.**

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.

El Proyecto de Ley objeto de este dictamen habrá de ser examinado a la luz de las anteriores consideraciones.



## Cuarto

### Análisis general del Anteproyecto

Por razones de claridad expositiva, se va a dividir en dos Fundamentos Jurídicos el análisis del proyecto legislativo que nos ha sido remitido. En el presente F. Jco. Cuarto abordaremos un examen general del proyecto, aunque, con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, nos referiremos ya a conjuntos de artículos que nos merecen observaciones muy semejantes. En el F. Jco. Quinto se contendrán las consideraciones particulares a preceptos concretos.

Comenzaremos, pues, con un estudio global del Anteproyecto.

**A)** El AP resulta, en términos generales, respetuoso con el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico al amparo de los arts. 8.1.30 y 8.1.31 EAR '99, y de los restantes títulos relativos a las materias abordadas por él.

Además, el AP guarda plena coherencia con el propósito, definido por el art. 1º TRLDPD, de *“garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación”*.

Por ello, el AP merece una valoración esencialmente favorable, sin perjuicio de las consideraciones que realizaremos en relación con algunos de sus artículos.

**B)** Como primera observación general, este Consejo –plenamente consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativo, y mucho menos de oportunidad- sí quiere llamar la atención sobre el hecho de que, en gran medida, el Anteproyecto de Ley examinado se ciñe a realizar declaraciones programáticas o a formular intenciones relativas planes o actuaciones futuras que habrán de acometer las Administraciones Públicas o sujetos particulares, mediante el constante empleo de expresiones del tipo: *“impulsarán”, “adoptarán medidas de acción positiva”, “se tendrá especial sensibilidad y consideración”, “velarán”, “adoptarán las medidas necesarias”*... (p. ej. arts. 6.2, 7, 12.1, 13.3 o 34.1 AP).

En suma, el AP opta, en excesivas ocasiones, por introducir normas llamadas de *soft law* -principios, recomendaciones, marcos muy genéricos de actuación- y no tanto por disposiciones normativas nítidamente prescriptivas, que delimiten supuestos de hecho concretos a los que atribuyan consecuencias jurídicas determinadas e identificables.



Como hemos indicado ya en otros dictámenes en relación con textos legislativos parecidos (por todos, D.4/22), ello —qué duda cabe—, merma un tanto la fuerza normativa del AP y hace depender sus ambiciosos y extensos objetivos de los instrumentos de planificación y ejecución que se aprueben con posterioridad (Estrategias, Planes, programas...); en su caso, de las normas de desarrollo sectorial concreto que se promulguen con posterioridad; y, en el marco del Sistema Riojano de Servicios Sociales, de las prestaciones que se satisfagan y los servicios que se presten para la garantía efectiva de los derechos de las personas con discapacidad.

Por lo demás, el carácter esencialmente programático o desiderativo de la norma que examinamos traslada, en gran medida, el enjuiciamiento competencial a las concretas medidas de todo orden (normativas o ejecutivas) que en lo sucesivo se adopten para dar aplicación práctica a las previsiones del AP.

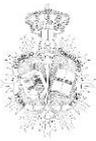
C) La segunda apreciación genérica que suscita el texto es la relativa a su articulación material con la Ley autonómica 1/2023, de 31 de enero, de Accesibilidad Universal de La Rioja (LAUR), que ha sido aprobada por el Parlamento autonómico (31-1-2023) y publicada en el BOR (2-2-2023) en fechas muy recientes, tras haber tenido entrada en este Consejo Consultivo la petición de dictamen atinente al presente Anteproyecto de Ley de garantía de derechos de las personas con discapacidad de La Rioja.

1.- No parecen necesarios grandes esfuerzos argumentativos para advertir que las materias reguladas por ambos textos normativos guardan una inescindible relación sustantiva, pues algunos de los principales obstáculos que se oponen a la plena inclusión de las personas con discapacidad y a su derecho a la igualdad de oportunidades —si no los más relevantes— son precisamente los que dificultan su acceso al disfrute de toda clase de bienes y servicios (públicos y privados).

Ello explica que ambos textos (la ya vigente LAUR y el AP ahora en tramitación) se refieran de manera constante a la “*accesibilidad universal*”, finalidad que colocan en el núcleo de todas sus previsiones legislativas.

2.- Desde luego, el art. 1 LAUR señala que su objeto es “*garantizar ... a cualquier persona 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*”.

Y, por su parte, también el AP incluye entre sus fines el de “*impulsar el desarrollo de una sociedad inclusiva y accesible...*” (art. 1.c), lo que se traduce en la presencia de numerosos mandatos, dirigidos a las Administraciones Públicas de la CAR, relativos a la



garantía de esa accesibilidad universal, concepto que define en el art. 2.17, que califica como un derecho de las personas con discapacidad (arts. 7.1.c y 7.1.d) AP) y que identifica como uno de los principios de actuación de las Administraciones Públicas (art. 4.h AP)

**3.-** En el AP ahora examinado, esos mandatos encaminados a garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad se proyectan sobre todos los ámbitos materiales a que el AP se refiere; ámbitos regulatorios que, en buena medida, coinciden con los que son objeto de atención en la LAUR. Así, sin ningún ánimo de exhaustividad:

- i) Salud: por ejemplo, arts. 15.2, 16.e) o 16.f) del AP, entre otros, y art. 23 LAUR.
- ii) Educación: arts. 18.4, 19.1, 24.a), 24.c) entre otros del AP y art. 49.1 LAUR.
- iii) Empleo y formación profesional: art. 27.1 del AP y art. 22.1 LAUR.
- iv) Servicios Sociales: art. 36.f) del AP y art. 23 LAUR.
- v) Cultura, Ocio y Deporte: art. 44 del AP y art. 48 LAUR.
- vi) Subvenciones para la accesibilidad: art. 52 del AP y art. 44 LAUR.
- vii) Acceso a la Administración de Justicia mediante la figura del “*facilitador*”: arts. 57.3 del AP y 47 LAUR.
- viii) Comunicación audiovisual y medios de comunicación gestionados por el Gobierno: art. 63 del AP y 42 LAUR.

**4.-** Si, como se ha puesto de relieve hasta aquí, el Gobierno autonómico –haciendo uso del libre ámbito de decisión política del que dispone para desarrollar su programa- ha optado por remitir al Parlamento dos iniciativas legislativas diferentes sobre materias tan relacionadas entre sí (la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, y la garantía de la accesibilidad de estas personas a toda clase de bienes y servicios), es claro que, al aprobar este segundo Proyecto de ley –aprobación que tendrá lugar cuando ya ha sido publicada la LAUR- debe ser especialmente cuidadoso en evitar duplicidades, antinomias o distorsiones que, en el futuro, dificulten la aplicación práctica de una y otra leyes.

Por ese motivo, se sugiere un examen cuidadoso del texto con el fin de coordinarlo adecuadamente con el que ya luce en la recién promulgada LAUR.

**5.-** Esta necesidad –y así quiere advertirlo este Consejo- se hace especialmente acusada en el caso de los cuadros de infracciones contenidos en la LAUR y en el AP.

En este sentido, se llama la atención sobre el hecho de que los arts. 79.1.a.1º AP y 73.d) LAUR, por un lado, y los arts. 79.1.b.4º AP y 74.d) LAUR, por otro, tipifican como infracciones leves y graves (respectivamente) conductas que, en la práctica, pueden ser coincidentes entre sí.

En el caso de las infracciones leves (arts. 79.1.a.1º AP y 73.d) LAUR), ambas normas



sancionan el incumplimiento de obligaciones formales previstas en cada uno de los dos textos (LAUR y AP). Y, en cuanto a las infracciones graves, tanto el art. 79.1.b.4º AP como el art. 74.d) LAUR reprimen el incumplimiento de requerimientos administrativos específicos dirigidos al cumplimiento de las exigencias previstas en el texto legal correspondiente. Esas coincidencias no plantearían mayores problemas si las “*obligaciones formales*” y las exigencias de la LAUR, por una parte, y las del AP, por otra, fueran nítidamente distintas o autónomas unas de otras. Pero tal cosa no sucede, pues, como se ha indicado ya, el ámbito material de ambos textos legales se solapa constantemente. La consecuencia que de ello se sigue es que un mismo comportamiento podría entrañar el incumplimiento tanto de una obligación impuesta por la LAUR como por el AP, si llegara finalmente a aprobarse con su actual redacción.

En el contexto presente -en el que la LAUR acaba de ser aprobada- la solución al problema planteado tal vez podría pasar por incluir en el texto del AP una cláusula que, de manera específica, y con el tenor que se considere preciso, deje a salvo las conductas que afecten a la accesibilidad, cuyo régimen de infracciones y sanciones será el establecido por la LAUR.

Además, debería revisarse detenidamente el listado de infracciones del art. 79 por su posible concurrencia con las tipificadas por la LAUR. A título de ejemplo, las infracciones descritas por los arts. 79.1.b.1º y 79.1.c.1º del AP se refieren a conductas directamente relacionadas con la accesibilidad a bienes y servicios, por lo que su regulación debe corresponder *ratione materiae* a la LAUR.

En fin, la redundancia sancionadora es explícita –y debe sin duda corregirse- en el caso de la infracción consistente en el “*uso indebido de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad*”, que la LAUR tipifica como infracción administrativa grave (art. 74.g), anudándole las sanciones pecuniarias del art. 76.b); y que, en un sentido que además es contradictorio, el AP califica como infracción leve (art. 79.1.a.4º) a la que se imponen sanciones distintas a las previstas por la LAUR (las del art. 80.2 AP) .

**6.-** Como puede comprobarse, las apreciaciones que se acaban de realizar versan sobre un grupo muy nutrido de preceptos del AP, y afectan la articulación de la futura Ley con otra, la LAUR, que ha sido aprobada hace pocos días. Esas circunstancias justificarían que la Consejería consultante –teniendo ya a la vista del texto vigente de la LAUR- someta este nuevo proyecto legislativo a una cuidadosa revisión, que garantice una mejor coordinación entre ambas disposiciones.

Esto dicho, se formulan a continuación observaciones específicas a preceptos concretos.



## Quinto

### Observaciones concretas sobre el texto

#### A) Observación relativa al art. 2 (“Definiciones”).

1.- Algunas de las definiciones contenidas en el art. 2 no aparecen en el resto del texto. Así sucede, salvo error, con las de los apartados 7) (“*discriminación intersectorial*”) y 8) (“*cadena de accesibilidad*”). Nos permitimos sugerir que se valore la conveniencia de mantenerlas en el texto.

2.- El art. 2.10) AP define el concepto de “*aprendizaje a lo largo de la vida*”.

Sin embargo, la parte final de ese apartado (desde “*Se basa en la premisa de que...*” hasta el final), más que explicar qué haya de entenderse por “*aprendizaje a lo largo de la vida*” contiene un juicio de valor o justificación sobre la oportunidad de promover tal aprendizaje.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.2/17), el articulado de un texto legislativo debe contener prescripciones jurídicas, esto es, preceptos que definan con precisión supuestos de hecho y les anuden consecuencias jurídicas igualmente claras; ello, obviamente, sin perjuicio de las consideraciones que puedan introducirse en la Exposición de Motivos como justificativas de las decisiones de política legislativa que conlleve la aprobación de la norma.

3.- En relación con el Apartado 2.14), el AP merece ser precisado convenientemente pues, conforme al art. 10.1 CE, el “*libre desarrollo de la personalidad*” no constituye un “*derecho*” sino, antes que eso, un fundamento del orden político y de la paz social.

#### B) Observación relativa al art. 5 (“Ámbito de aplicación”).

1.- El art. 5.1 AP incluye dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la nueva Ley a los “*guardadores representativos*” de “*las personas con discapacidad*”.

Ciertamente, la posibilidad de que los guardadores de hecho ejerzan funciones de representación de las personas con discapacidad se encuentra expresamente prevista en el art. 264 CC, que ha sido modificado en este punto por el art. 2.23 de 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.

Según la Exposición de Motivos de la Ley 8/2021, uno de los propósitos de aquella reforma fue, precisamente, “*el reforzamiento de la figura de la guarda de hecho*” y el



establecimiento de un mecanismo ágil (la obtención de “*una autorización judicial ad hoc*”) que garantice la adecuada protección de los derechos de la persona con discapacidad en “*los casos en que se requiera que el guardador realice una actuación representativa*”. Desde esta óptica, por tanto, no hay ningún obstáculo a la inclusión de los “*guardadores representativos*” dentro del ámbito aplicativo de la Ley.

2.- Sin embargo, el Consejo Consultivo considera necesario advertir de que alcance de la modificación operada por la Ley 8/2021 en el Código Civil ha sido mucho más amplio, y ha supuesto una nueva redacción, completa, de todo el Título XI del Libro I del Código Civil (arts. 249 y ss CC), que pasa ahora a rubricarse “*de las medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica*”.

Por ello, y siendo ese el panorama normativo en el que habrá de desenvolverse la regulación legal autonómica ahora proyectada, no se explica que el art. 5 AP no haga alusión alguna a otras figuras también contempladas por los arts. 249 y ss del Código Civil, en la nueva redacción introducida por la Ley 8/2021, y que, al igual que sucede con el guardador de hecho que ejerce funciones representativas, también están legalmente llamadas a apoyar a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. Así, por ejemplo, los curadores y los defensores judiciales, a los que se refiere el art. 250 CC. Y, del mismo modo, quienes desarrollen las funciones de apoyo encomendadas en virtud de las “*medidas voluntarias*”, que son las medidas “*que puede tomar la propia persona con discapacidad*” (los poderes y mandatos preventivos, arts. 256 y ss CC, o la autotutela (art. 271 CC).

3.- En definitiva, el tenor del art. 5 AP debería ser modificado para armonizar el ámbito subjetivo de aplicación del AP con el contenido del Título XI del Libro I del Código Civil.

### **C) Observación relativa al artículo 6 (“*Colaboración de la Administración y de las entidades privadas de iniciativa social*”).**

De acuerdo con el art. 6.3 AP:

*“Las entidades privadas de iniciativa social del ámbito de la discapacidad y, en su caso, las entidades que desempeñen funciones de provisión de apoyos colaborarán con las Administraciones Públicas, al objeto de adoptar las medidas necesarias que posibiliten el pleno desarrollo, inclusión, participación y toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida de las personas con discapacidad y podrán colaborar con los poderes públicos en la prestación de servicios en el marco de la legislación vigente”.*

Como puede verse, el precepto se refiere a “*entidades privadas*”, respecto de las que, en primer lugar, establece con carácter taxativo, que “*colaborarán con las Administraciones Públicas*” en los ámbitos materiales que el propio apartado describe.

A nuestro criterio, el terminante tenor del apartado examinado (“*colaborarán*”) debe



sin duda mitigarse, pues, con esa redacción, el art. 6.3 AP vendría a imponer sobre sujetos que son de Derecho Privado la obligación imperativa e incondicionada de colaborar con la Administración. Obligación que pesaría sobre ellos al margen de su voluntad. Por el contrario, y como es lógico, esas personas jurídico-privadas han de poder desarrollar su actividad libremente dentro del respeto a la Ley. Y ello, tanto si se trata de entidades constituidas en ejercicio de los derechos de asociación (art. 22 CE) o fundación (art. 34 CE), como si tales sujetos tuvieran la condición de sociedades civiles o mercantiles que, con ánimo de lucro, desarrollan actividades empresariales en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE).

Si lo que quiere expresarse en el art. 6.3 AP es que ese deber de colaboración existirá en tanto en cuanto esos sujetos privados hayan celebrado con las Administraciones Públicas de La Rioja los acuerdos, contratos o convenios de los que surja tal obligación, o perciban de las Administraciones ayudas o subvenciones que les impongan esa obligación, el precepto tendría que aclararlo debidamente incluyendo, con la redacción que se estime necesaria, la idea de voluntariedad.

Idea que, por lo demás, parece inferirse: (i) tanto del último inciso del propio art. 6.3 AP, que añade que esos sujetos *“podrán colaborar”* con los poderes públicos en la prestación de servicios en el marco de la legislación vigente), (ii) como del art. 5.2.a)e) del AP, que integra dentro del ámbito de aplicación de la Ley a *“las entidades privadas que suscriban contratos o convenios de colaboración con las Administraciones Públicas de La Rioja o sean beneficiarias de ayudas o subvenciones concedidas por ellas”*.

La redacción del art. 6.3 guarda ciertas semejanzas con la del art. 5.2 de la Ley cántabra 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los derechos de las personas con discapacidad, pero, si se repara bien en ellos, en la citada Ley 9/2018 esa obligación de colaborar se impone sobre las Administraciones Públicas, no sobre los sujetos privados a los que el precepto alude.

**D) Observaciones relativas a los artículos 7 (*“Garantía de los derechos de las personas con discapacidad”*) y 8 (*“Vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades”*).**

1.- El art. 7.4 del AP contiene una errata: *“medias”* en lugar de *“medidas”*.

2.- El art. 8 AP se limita a definir cuándo se entiende producida una vulneración al derecho a la igualdad de oportunidades, reiterando una definición que ya se contiene en el art. 2.2) AP y que, por tanto, podría suprimirse.



**E) Observación relativa al artículo 11 (“Corresponsabilidad de las personas con discapacidad y de sus familias”).**

De acuerdo con el art. 11.1.b), las personas con discapacidad, sus familiares y, en su caso, sus representantes, tienen el deber de “*destinar íntegramente a la satisfacción de sus necesidades de atención y apoyo especializado e inclusión social, todas las prestaciones de protección social que reciban*”.

El precepto debería matizar que las prestaciones a las que alude son las recibidas *por razón o motivo de la situación de discapacidad*.

Por otra parte, aunque sea incidir en cuestiones de mera ortografía, en la frase examinada, tras las palabras “... *apoyo especializado e inclusión social*” no procede la colocación de una coma.

**F) Observación relativa al artículo 13 (“Atención integral”).**

1.- La definición de “*atención integral*” que realiza el art. 13.1 AP tal vez encontraría mejor acomodo dentro del listado del art. 2. De esa manera, el art. 2 contendría todas las definiciones relativas a los conceptos empleados a lo largo del texto legislativo y se evitaría el efecto de que algunas de ellas, como esta del art. 13.1 AP, aparecieran dispersas en otros preceptos del articulado.

2.- El art. 13.3AP señala que “*las Administraciones públicas velarán por el mantenimiento de unos servicios de atención adecuados...*”. Por coherencia con el ámbito de aplicación de la Ley (art. 5.2 AP), el art. 13.3 habría de referirse, en exclusiva, a las Administraciones Públicas (autonómica y locales) de La Rioja.

**G) Observación relativa al artículo 16 (“Medidas del sistema sanitario público de la CAR”).**

El art. 16 AP dispone que “*además de las medidas previstas en las normas sanitarias vigentes*” el sistema sanitario público de la CAR impulsará medidas específicas relativas a las personas con discapacidad.

1.- Entre esas medidas, el art. 16.b) AP contempla la de “*incluir en los órganos de participación social a las entidades representantes de personas con discapacidad*”.

Esos órganos de participación son, en la actualidad, los establecidos por el art. 56.1 de la Ley riojana 2/2002, de 17 de abril, de Salud (LSR), a saber, el Consejo Riojano de Salud y los Consejos de Salud de Área y de Zona, órganos cuya composición se detalla, en desarrollo reglamentario del Título IV de la propia LSR (arts. 55 y ss), en el Decreto



29/2006, de 5 de mayo. Por ello, nos permitimos advertir que la incorporación a estos órganos de las entidades representativas de los intereses de las personas con discapacidad habrá de acarrear las oportunas modificaciones en el citado Decreto 29/2006 (arts. 5, 6, 20, 21, 25 y 26).

2.- Otro tipo de medidas previstas por el art. 16 AP es la aprobación y desarrollo de programas sanitarios especialmente dirigidos a las personas con discapacidad (p. ej. Apartados d) y ñ), algo que resulta coherente con lo ya previsto por el art. 46.2 LSR, que determina que “[e]l Sistema Público de Salud de La Rioja (...) llevará a cabo las siguientes actuaciones relacionadas con la asistencia sanitaria: 2. El desarrollo de programas de atención a grupos de población de mayor riesgo y de los programas específicos de protección ante factores de riesgo”.

Ahora bien, el texto debería aclarar o concretar cómo van a articularse esos planes específicos con el Plan de Salud de La Rioja, que es el instrumento principal de planificación del Sistema Riojano de Salud, conforme al art. 38.1 LSR, así como con los planes de servicio y los planes de salud de área a los que se refiere el art. 39 LSR, que se integran en el Plan de Salud de La Rioja (art. 39.2 LSR).

#### **H) Observación relativa al artículo 17 (“Atención temprana”).**

El art. 17.2 AP explica qué ha de entenderse por “atención temprana”. En términos semejantes a lo ya señalado respecto del art. 13.1 AP, esa definición habría de ser incluida dentro de las enumeradas por el art. 2 AP.

#### **I) Observación relativa al artículo 18 (“Protección del derecho a la educación”).**

En el ámbito de la educación, el art. 18.4 AP señala que “se garantizará al alumnado con discapacidad que la respuesta educativa tenga en cuenta sus necesidades...”, añadiéndose después que: “A tales efectos, se dotará de los recursos humanos necesarios y de los materiales precisos para hacer posible la inclusión...”.

Este segundo inciso debería precisar a quién se dotará de tales recursos. Cabalmente, al sistema educativo y a los centros en los que se desarrollan las actividades docentes que le son propias.

Por lo demás, el art. 18.5 del AP hace suyo el principio de preferencia hacia la educación inclusiva, sobre el que se ha pronunciado la doctrina constitucional (por ejemplo, en la STC 10/2014, FJ 4 *in fine*), y ese principio inspira también el art. 19.k) del AP, sobre el que se realiza el comentario siguiente.



## **J) Observación relativa al artículo 19 (“Medidas del sistema educativo público de La Rioja”).**

El art. 19.k) AP se refiere a los supuestos de “*cambio de modalidad de un alumno o alumna con discapacidad*”, y señala que tal decisión “*será tomada entre el personal profesional educativo y las familias tras realizarse los informes psicopedagógicos necesarios que tendrán carácter preceptivo*”.

Sin embargo, el precepto no aclara a quién corresponde en última instancia adoptar dicha decisión.

**1.-** Al respecto, es importante recordar que la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), proclama los principios de calidad y equidad de la educación (arts. 1.a.bis y 1.b) proscribiendo cualquier forma de discriminación por razón de discapacidad y exigiendo una “*especial atención*” a las “*desigualdades personales... que se deriven de cualquier tipo de discapacidad, de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada en 2008 por España*”. Por ello, la protección de los derechos educativos de las personas con discapacidad se garantiza en todos los grados y niveles del sistema, así como en todas las modalidades de enseñanza (véanse así los arts. 22.3, 26.5, 33.c). 38.6, 40.1.e), 41.4, 68.2 o 69.4).

**2.-** En estos mismos principios de igualdad e inclusión incide el art. 18 TRLDPD, cuyos apartados 1 y 2 determinan que:

*“1. Las personas con discapacidad tienen derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás.*

*2. Corresponde a las administraciones educativas asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos, así como la enseñanza a lo largo de la vida y garantizar un puesto escolar a los alumnos con discapacidad en la educación básica, prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad, mediante la regulación de apoyos y ajustes razonables para la atención de quienes precisen una atención especial de aprendizaje o de inclusión”.*

**3.-** Pues bien, en aquellos supuestos en los que esos alumnos presentan necesidades educativas especiales por razón de su discapacidad, el art. 74 LOE determina que corresponde a las Administraciones educativas, por un lado, promover su escolarización en educación infantil y, por otro, favorecer que continúen su escolarización en todos los niveles educativos pre y postobligatorios (arts. 74.4 y 74.5). Y a tal efecto, como dispone el art. 74.2 LOE:

*“La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado se realizará, lo más tempranamente posible, por profesionales especialistas y en los términos que determinen las Administraciones educativas. En este proceso serán preceptivamente oídos e informados los padres, madres o tutores legales del alumnado. Las Administraciones educativas regularán los*



*procedimientos que permitan resolver las discrepancias que puedan surgir, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo”.*

De donde se infiere que la decisión sobre la que versa el art. 19.k) AP debería corresponder, en último término, a la Administración educativa, que habrá de atender siempre al interés superior del menor. Y ello, aunque, naturalmente, la Administración educativa, antes de adoptarla, haya de oír e informar a los representantes legales del alumno y recabar los asesoramientos especializados que, en línea con el art. 74.2 LOE, prevé el propio art. 19.k) AP.

**4.-** Y parecidas consideraciones se extraen del art. 18.3 TRLDPD, a cuyo tenor, la escolarización del alumnado con discapacidad *“en centros de educación especial o unidades sustitutorias de los mismos sólo se llevará a cabo cuando excepcionalmente sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios y tomando en consideración la opinión de los padres o tutores legales”.* Como puede verse, el art. 18.3 TRLDPD obliga a tomar en consideración la opinión de los padres o tutores de los alumnos en relación con el tipo de centro en el que hayan de cursar sus estudios, pero no les atribuye la facultad de decidir en última instancia sobre esa cuestión.

**5.-** En suma, el art. 19.k) AP ha de ser completado con el fin de que identifique debidamente a quién corresponde la decisión sobre el cambio de modalidad educativa a la que se refiere.

### **K) Observación relativa al artículo 23 (“Pruebas de acceso a la universidad”).**

El art. 23.c) AP dispone que, en las pruebas de acceso a la universidad:

*“A fin de garantizar la normalización e inclusión del alumnado con discapacidad... se adoptarán, entre otras, las siguientes medidas: c) aplicación de criterios de evaluación específicos adaptados a las características personales del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo”.*

**1.-** Este precepto, en la medida en que habilita la *“aplicación de criterios de evaluación específicos de evaluación”* en las pruebas de acceso a la universidad, tiene que confrontarse con el art. 38.5 LOE (en la redacción resultante de la reforma operada por la LO 3/2020, de 29 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica de Educación), según el cual dicha prueba de acceso:

*“se realizará adoptando las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten”.*



2.- A nuestro parecer, la alusión que el art. 23.c) AP realiza a la “*aplicación de criterios específicos de evaluación*” es lo suficientemente amplia como para interpretar *en abstracto* que ese precepto puede amparar la adopción de medidas adecuadas a los fines pretendidos por el art. 38.5 LOE (igualdad, no discriminación y accesibilidad universal).

Esto dicho, habrá de estarse a la aplicación que en el futuro se haga del art. 23.c) AP para analizar, en cada caso, en qué consecuencias *concretas* se traduzca la aplicación de unos “*criterios específicos de evaluación*” y para examinar si la especificidad de esos criterios y los efectos de su aplicación resultan o no proporcionados al propósito que debe perseguir la prueba de acceso a la universidad, que es, no se olvide, valorar “*con carácter objetivo la madurez académica y los conocimientos adquiridos*” en el bachillerato “*así como la capacidad para seguir con éxito los estudios universitarios*”. (art. 38.1 LOE).

3.- Por otra parte, como es sabido, la CAR tiene asumida estatutariamente la competencia de ejecución en materia educativa (art. 10 EAR '99), y a ella le corresponde la organización de las pruebas de acceso a la universidad en el territorio de la CAR en los términos establecidos por el art. 38.4 LOE, que atribuye esa competencia a las Administraciones educativas y a las universidades.

Pues bien, hemos de recordar aquí que, al ejercer sus competencias sobre esta materia, y, en definitiva, al organizar la prueba de acceso a la universidad, la Administración educativa autonómica tendrá que actuar dentro del margen que fije el Gobierno de la Nación al establecer, pues a él le corresponde hacerlo, “*las características básicas de la prueba de acceso a la universidad*” (art. 38.3 LOE).

4.- En relación con el alcance que podría darse a las medidas contempladas por el art. 23.c) AP, el Consejo considera conveniente realizar la siguiente consideración, no sin antes advertir que se hace a título puramente ilustrativo, pues las medidas que en el futuro vayan a adoptarse por la Administración educativa riojana en aplicación del art. 23.c) AP habrán de ser arregladas al marco legal y reglamentario que, en cada momento, se halle en vigor en relación con la EBAU.

Hecha esa precisión, debe señalarse que, con anterioridad a la reforma introducida en la LOE por la LOMLOE, el art. 36.bis LOE (que se había incorporado por la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa) preveía la celebración de una evaluación individualizada al finalizar la etapa del bachillerato (EBAU). Evaluación que, conforme al RD-Ley 5/2016, de 9 de diciembre, se realizaría exclusivamente para el alumnado que quisiera acceder a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

En desarrollo de la primera de esas disposiciones legales (LO 8/2013) se dictó el RD 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de ESO y Bachillerato. Pues bien, el art. 8.2 del dicho RD 310/2016 mandata a las Administraciones



educativas a adoptar (los énfasis son nuestros):

*“las medidas oportunas para adaptar las **condiciones de realización de las pruebas** a las necesidades del alumnado que presente necesidades específicas de apoyo educativo. En función de la necesidad, se podrán adoptar medidas tales como la **adaptación de los tiempos, la utilización de formatos especiales** y la **puesta a disposición del alumnado de los medios materiales y humanos y de los apoyos y de las ayudas técnicas que precise** para la realización de las pruebas, así como la garantía de accesibilidad de la información y la comunicación de los procesos y la del recinto o espacio físico donde ésta se desarrolle”.*

Y añade a continuación, en lo que se refiere específicamente a la calificación de las pruebas, que “[d]ichas adaptaciones no computarán de forma negativa menoscabando la calificación final obtenida en las pruebas”.

Abundando en esta cuestión, es necesario aclarar que, a pesar de que la reforma operada por la LOMLOE entró en vigor el 19-1-2021 (DF 6ª), la prueba de EBAU regulada por la LO 8/2013 ha continuado desarrollándose durante los cursos académicos 2020/21 y 2021/22. Ello ha sido así en aplicación del calendario de implantación de la reforma establecido por la DF 5ª de la LOMLOE, y en los términos señalados por su propia DT 2ª.

Así, por ejemplo, para el curso académico 2021/22, el Ministerio de la Presidencia, haciendo uso de la habilitación conferida por la DF 5ª del RD 310/2016, todavía ha aprobado la Orden PCM/58/2022, de 2 de febrero, que determina las características de la EBAU correspondiente al curso 2021/22.

En concreto, el art. 4.2-2 de la Orden 58/2022 versa específicamente sobre la “evaluación” del “alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, evaluación en la pueden introducirse las siguientes especificidades:

*“La evaluación de este alumnado **tomará como referencia las adaptaciones curriculares realizadas para el mismo a lo largo de la etapa**. Particularmente, se contemplarán **medidas de flexibilización y metodológicas en la evaluación de lengua extranjera** para el alumnado con discapacidad, en especial para los casos de alumnado con discapacidad auditiva, alumnado con dificultades en su expresión oral y/o con trastornos del habla. Estas adaptaciones en ningún caso se tendrán en cuenta para **minorar las calificaciones obtenidas**”.*

Y esta misma previsión se contiene en el art. 8.11 de la Resolución 3/2022, de 11 de febrero, de la Dirección General de Universidad y Política Científica (BOR del 17), por la que se dictan instrucciones en el ámbito de la CAR sobre la prueba de EBAU correspondiente al curso 2021/22.

Por tanto, como puede comprobarse, y atendiendo a las pruebas desarrolladas en el curso académico 2021/22 (todavía EBAU), sí se han previsto medidas que podrían calificarse como “*aplicación de criterios de evaluación específicos*” –por emplear las



palabras del art. 23.c) AP-, si bien debe aclararse que esas medidas han consistido en acomodar la evaluación del alumnado a las previas adaptaciones curriculares realizadas para el mismo a lo largo del bachillerato.

**L) Observaciones relativas a los artículos 26 (“Medidas del sector público”) y 27 (“Políticas de formación profesional para el empleo”).**

1.- El Título IV del AP regula la materia de “formación y empleo” de las personas con discapacidad. Dentro de este título se encuentra el art. 26, cuya rúbrica (“*medidas del sector público*”) resulta confusa y no informa adecuadamente sobre el contenido del precepto, pues parece referirse en concreto empleo en el “*sector público*” cuando en realidad, el art. 26 AP, al igual que también lo hace el art. 25, trata, de manera global, sobre las políticas públicas relativas al empleo de las personas con discapacidad en todos los sectores de ocupación y no solo en el público.

Se sugiere por tanto modificar la rúbrica del art. 26 y sustituirla por otra como *medidas en materia de empleo* (semejante a la que precede al art. 24 AP, por ejemplo) u otra semejante.

2.- Por otra parte, también en relación con el art. 26 AP, así como con el 27, nos remitimos a la observación general atinente al Título XII (De la planificación y actuaciones públicas, arts. 65 y ss).

**M) Observaciones relativas a los artículos 28 (“Medidas del sector público”) y 31 (“Salud y seguridad laboral”).**

Al igual que hemos señalado sobre el art. 13.3 AP, art. 28.1 AP ha de aclarar que las actuaciones de orientación y colocación a las que se refiere tendrán que ser realizadas por el servicio público de empleo de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Y también el art. 31 AP, relativo a la salud y seguridad laboral de las personas con discapacidad debe limitar su ámbito a las administraciones públicas competentes *de la CAR*.

Por otra parte, al identificar las actuaciones a desarrollar por el servicio público de empleo, el art. 28.2 AP encabeza cada una de ellas con guiones. Esta técnica normativa consistente en la subdivisión de artículos y apartados mediante guiones no resulta correcta pues dificulta al aplicador de la norma la identificación de las concretas partes del artículo o apartado que en cada caso pretendan citarse. En ese sentido, véanse las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22-7-2005 (BOE del 29, Apartado nº 31).



## **N) Observación relativa al artículo 38 (“Apoyo a las familias y personas cuidadoras”).**

### **1.- De acuerdo con el art. 38.1 AP:**

*“En el marco de los servicios sociales, se promoverán medidas de apoyo y conciliación a las familias y a las personas cuidadoras de las personas con discapacidad, que, entre otras acciones, incluirán programas destinados a la información, orientación, formación, apoyo psicológico, prestación económica por cuidados en el entorno, descanso y autocuidado de la persona cuidadora”.*

El art. 38.2 AP añade que:

*“En la puesta en marcha de las medidas de apoyo a las familias determinadas en el apartado primero, se priorizarán aquellos programas que son prestados por las organizaciones representativas del sector de la discapacidad”.*

**2.-** Centrándonos por el momento en el art. 38.2 AP, la expresión “*puesta en marcha de las medidas de apoyo*”, de carácter coloquial, resulta muy imprecisa y carece del significado claro y jurídicamente asequible que debe exigirse a una prescripción normativa.

Si a lo que quisiera referirse el precepto es a la *identificación* de las medidas de apoyo o de los programas que han de ser promovidos por la Administración Pública de la CAR, o a la *financiación* de esas medidas o programas, el art. 38.2 AP tendría que precisarlo convenientemente.

**3.-** También suscita varias observaciones el inciso “*...se priorizarán aquellos programas que son prestados por las organizaciones representativas del sector de la discapacidad*”, que el art. 38.2 AP refiere a “*las medidas de apoyo a las familias determinadas en el apartado primero*”.

**4.-** La primera consideración que cabe hacer al respecto es que buena parte de las “*medidas*” y “*programas*” a que alude el apartado primero parecen ordenarse a la consecución de objetivos que ya están contemplados en el Catálogo y la Cartera del Sistema Riojano de Servicios Sociales (SRSS). Desde luego, así sucede con la “*prestación económica por cuidados en el entorno*” e incluso con el “*descanso y autocuidado de la persona cuidadora*”.

En efecto, el Anexo de la LSSR contiene el Catálogo de prestaciones y servicios del SRSS, e incluye, dentro de las prestaciones de los servicios sociales del segundo nivel (Apartado 2.4.3) la “*prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales*”. Y también se refiere a esta prestación el Decreto 31/2011, de 29 de abril, que aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales (SPRSS).



El propio Decreto 31/2011 recoge diversos servicios que, dirigidos a la atención de personas con discapacidad, cuentan expresamente entre sus fines el apoyo “*a las familias o cuidadores*”. Así: el servicio de estancias temporales residenciales (2.3.3), el servicio residencial nocturno (2.3.4), el de centro de día (2.3.5) o el de centro ocupacional (2.3.6).

Como es obvio, mientras el Catálogo y la Cartera del SRSS no se modifique, la consecución de los objetivos previstos por esas prestaciones y servicios habrá de procurarse por la propia Administración autonómica, como parte de las actuaciones ordinarias de gestión del SRSS, y a través de los diferentes mecanismos encaminados a la ejecución de esas prestaciones y servicios.

Por ello, no alcanza a entenderse qué sentido pueda tener, en ese ámbito, el establecimiento de *prioridad* alguna en favor de las “*entidades representativas del sector de la discapacidad*”, ni cuál sea el sentido que haya de atribuirse a la redacción del art. 38.2 AP.

5.- Por otra parte, e incluso refiriéndonos a “*medidas*” o “*programas*” que persigan fines sin correspondencia exacta con los de unos u otros servicios y prestaciones del SRSS, el art. 38.2 AP también plantea serias dudas.

Lo que el art. 38.2 AP vendría establecer –aunque, como hemos señalado ya, de forma confusa- es que la Administración autonómica ha de dar prioridad a aquellos “*programas que son prestados por las entidades representativas del sector de la discapacidad*”.

Pues bien, tanto si se interpreta que esa prioridad se refiere a los programas que “*son prestados*” en la actualidad (esto es al tiempo de entrada en vigor de la Ley); como si se entendiese que se predica de los programas o actividades que esas entidades desarrollen en cada momento; lo que se estaría estableciendo, si se repara bien en ello, es, no la prioridad *objetiva* de ciertas medidas, programas o actividades, sino una suerte de prioridad *subjetiva* y *a priori* en favor de unos sujetos de Derecho determinados: las entidades -actuales o futuras- representativas del sector de la discapacidad y que desarrollen unas u otras actividades de apoyo a las familias y a los cuidadores de las personas con discapacidad.

Y tal cosa no parece admisible pues, en una comprensión cabal de las cosas, corresponde a la Administración autonómica, en el ámbito de su competencia en materia de servicios sociales, y en el marco de la LSSR, *seleccionar* qué concretas medidas y programas de apoyo a las familias y cuidadores de personas con discapacidad deben ser objeto de atención pública. A partir de ahí, la promoción o fomento de esas medidas y programas ha de proveerse por la Administración a través de los diferentes instrumentos establecidos por el Ordenamiento Jurídico (concesión de subvenciones y ayudas, celebración de contratos administrativos, suscripción de convenios...) y con sujeción a los principios, normas y requisitos que, para cada uno de esos instrumentos, establezcan las



normas que los regulen.

#### **Ñ) Observación relativa al artículo 40 (“Asistencia personal”).**

El art. 40 AP “*reconoce el derecho subjetivo de las personas con discapacidad en situación de dependencia a la asistencia personal...*”, que “*se regulará dentro del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia*”.

En la actualidad, dentro de las prestaciones del segundo nivel del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia (SRAPAD), el Catálogo del SRSS ya prevé una “*prestación económica de asistencia personal*” (Apartado 2.4.4. del Anexo de la LSSR).

Por ello, si ese “*derecho subjetivo... a la asistencia personal*” ha de traducirse en una prestación o en un servicio nuevos o distintos, el Anteproyecto legislativo, en lugar de remitirse a una nueva regulación del SRAPAD (como hace el art. 40.2 AP) debería haber previsto la correspondiente modificación de la LSSR y, correlativamente, del Decreto 31/2011, algo que no hace.

De ese modo, si esta omisión no se subsana en las fases posteriores (ya sea en la aprobación gubernamental del Proyecto de Ley, ya sea en la tramitación y aprobación parlamentaria del texto) la eficacia práctica del actual art. 40 quedaría severamente comprometida pues el precepto tendría un contenido meramente programático.

#### **O) Observación general sobre el Título XII “De la planificación y las actuaciones públicas”, artículos 65 a 72).**

Además de ciertas consideraciones singulares sobre alguno de sus artículos –que formularemos más adelante- el Título XII del AP, regulador de la planificación de las políticas públicas en materia de discapacidad, va a ser objeto del comentario general que sigue.

**1.-** A lo largo del texto legislativo aparecen mencionados numerosos instrumentos de planificación. Clasificándolos conforme a la denominación que les atribuye el anteproyecto legislativo, pueden enumerarse los siguientes:

- (i) *Estrategias*: la Estrategia Regional de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (DA 1ª) y la Estrategia para la educación inclusiva (art. 20).
- (ii) *Planes integrales*: El Plan de acción integral para las personas con discapacidad (art. 65.1), y el Plan de acción integral para Mujeres con Discapacidad (art. 69.1), que, a su vez, “*incluirá estrategias de intervención...*”.
- (iii) *Planes generales*: Plan de empleo de las personas con discapacidad (art. 29.1).



- (iv) *Planes específicos*: de formación profesional para el empleo (art. 27.2).
- (v) *Planes sin calificación*: Plan de empleabilidad (art. 65.1).
- (vi) *Programas integrales*: de empleo (art. 26.1).
- (vii) *Programas específicos*: de salud (apartados c) y ñ) del art. 16).

2.- Siendo tantos y tan heterogéneos los instrumentos de planificación cuya aprobación prevé el anteproyecto, cabe plantearse si no sería precisa una cierta racionalización que conllevara, en su caso, la reducción de esos tipos o categorías de instrumentos.

En todo caso, lo que sí resulta perentorio es que el texto legal que finalmente llegue a aprobarse fije con nitidez cuáles son los criterios de ordenación jerárquica de esos instrumentos de planificación, con el fin procurar una regulación comprensible, que permita a la Administración el correcto ejercicio de lo que, como hemos indicado en otros dictámenes (D.14/12, D.102/18 o D.41/22), constituye una potestad administrativa típica como la de *planificación*.

Sobre esa cuestión, lo único que señala el texto ahora analizado es que uno de los planes (el de acción integral para las personas con discapacidad, art. 65.1, que debe aprobar el Gobierno de La Rioja) “*incluirá los criterios que definan su relación con otros instrumentos de planificación que puedan regir o estar previstos en la normativa sectorial correspondiente*”, previsión que no parece lógica porque no puede quedar al arbitrio del planificador de ese concreto instrumento establecer *por sí y ante sí* cuál sea el régimen de su relación con otros (piénsese, por ejemplo, en la Estrategia Riojana de Igualdad de Oportunidades prevista por la DA 1ª).

Más bien al contrario, la predeterminación de esos criterios de gradación jerárquica ha de venirle *hetero-ordenada* al planificador por la Ley cuya aprobación ahora se pretende, que es la que, en definitiva, ha de diseñar el régimen jurídico aplicable a esa potestad, la planificadora, que pretende confiar al Poder Ejecutivo.

3.- Para concluir, y también como observación genérica al Título XII del AP, la omisión advertida se hace especialmente sorprendente en el caso de la Estrategia Regional de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad, que, según parecería deducirse de su propia denominación -aunque ello no se explicita en el texto- sería el documento llamado a constituir el principal documento de planificación de las políticas públicas de la CAR en materia de discapacidad.

En relación con esa Estrategia, además, deben añadirse dos observaciones más. La primera es que el Título XII, dedicado precisamente a la planificación, ni siquiera la menciona. Y la segunda, relacionada con la anterior, que no figura recogida o regulada en el articulado del texto, sino en una Disposición Adicional, la Primera. Y ello, a diferencia



de lo que acontece con otra “Estrategia”, la de educación inclusiva (art. 20 AP), que es de naturaleza sectorial y, por tanto, de alcance material más limitado que la Estrategia Regional de Igualdad de Oportunidades.

A nuestro criterio el contenido de la actual DA 1ª del AP debería pasar al Título XII, que, adicionalmente, debería expresar qué criterios han de regir la relación y ordenación de esa Estrategia con los restantes instrumentos de planificación.

**P) Observación relativa al artículo 65 (“Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en La Rioja”).**

Como se ha indicado ya, el art. 65.1 AP alude a un “*plan de empleabilidad*”. Los planes y programas en materia de empleo son los que se regulan en los arts. 26, 27 y 29 del AP, por lo que si el art. 65.1 se está refiriendo a alguno de ellos debe precisar a cuál, procurando que el texto legislativo guarde la necesaria coherencia terminológica.

**Q) Observación relativa al artículo 66 (“Comisión Interdepartamental de desarrollo de las políticas públicas en materia de discapacidad”).**

El art. 66.3 del AP contiene una subdivisión con guiones sobre la que se reitera lo ya indicado en el comentario al art. 28.

**R) Observación relativa al artículo 67 (“Informe de impacto de discapacidad”).**

De acuerdo con el art. 67 del AP “*todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de La Rioja y afecten a las personas con discapacidad, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad (...)*”.

Como hemos recordado en otros dictámenes (por ejemplo, en el D.41/22), los procedimientos de elaboración y aprobación de reglamentos y de iniciativas legislativas mediante Proyectos de Ley se encuentran regulados ya por los arts. 45 LGI y 32 y ss LFAR, por lo que cualquier modificación que quiera operarse sobre esos procedimientos debería incorporarse a esas disposiciones. Por ejemplo, mediante la introducción en ellas de preceptos que impongan la obligación de emitir en dichos procedimientos normativos una memoria de impacto por razón de discapacidad.

Por lo demás, sería conveniente que el AP aclarase en la correspondiente Disposición Transitoria si la necesidad de incluir esta memoria en los procedimientos normativos resulta ya aplicable, o no, a los procedimientos iniciados al tiempo en que comience la vigencia de la nueva Ley.



### **S) Observación relativa al artículo 68 y la DA 2ª (“Medios”).**

El art. 68 del AP indica que *“las Administraciones Públicas de La Rioja realizarán las actuaciones precisas para la plena efectividad de lo dispuesto en esta Ley, de acuerdo con sus competencias y destinando los recursos necesarios para que los derechos enunciados se hagan efectivos”*.

Este precepto resulta en realidad superfluo pues, una vez aprobada la Ley, las Administraciones Públicas de la CAR estarán obligadas a darle cumplimiento en virtud de los propios principios de legalidad y de sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (cfr, arts. 9.1, 9.3 y 103.1 CE).

Cuestión bien distinta es que no todas las disposiciones contenidas en la ley proyectada vayan a poseer la misma fuerza normativa, pues, junto a algunos preceptos terminantemente prescriptivos, en el anteproyecto abundan otros que, o bien son meramente programáticos y se limitan a enunciar aspiraciones y mandatos genéricos de actuación, o bien verán condicionada su efectividad práctica al desarrollo por la Administración de una actividad prestacional que, a su vez, dependerá de la existencia de disponibilidades presupuestarias.

Por otra parte, el contenido del art. 68 del AP se reproduce, casi con las mismas palabras, en la DA 2ª, que podría suprimirse.

### **T) Observación relativa al artículo 74 (“Derecho de participación en la vida política y pública”).**

Al igual que ya se ha señalado antes en relación con otros preceptos, el art. 74.1 AP debe aclarar que las obligaciones a que se refiere se imponen sobre las Administraciones Públicas *de la CAR*.

### **U) Observación relativa al artículo 79 (“Infracciones”).**

En el cuadro de infracciones muy graves descrito por el art. 79.1.c) AP, el inciso segundo del número 7º (*“... así como las que reciban expresamente dicha calificación en las disposiciones normativas especiales aplicables en cada caso”*) debe eliminarse pues su contenido está ya recogido en el número 8º.

### **V) Observación relativa al artículo 80 (“Sanciones”).**

El art. 80.2 del AP determina las sanciones a imponer por la comisión de infracciones consistentes en el uso indebido de la tarjeta de estacionamiento.



Sobre este precepto, nos remitimos a lo ya indicado en el F. Jco. Cuarto.5 de este dictamen.

Sea como fuere, en el caso de que el art. 80.2 del AP se mantuviera finalmente en el texto habría de aclarar si las sanciones pecuniarias a las que alude tienen carácter alternativo o cumulativo respecto de las de retirada de la tarjeta que el propio apartado prevé. Y también, por razones de técnica normativa, debería ser subdividido internamente con números, reservando un sub-apartado a las sanciones de retirada de la tarjeta (desde “a) *las infracciones leves...*” hasta “...*cinco años*”), y otro a las pecuniarias (desde “*así mismo se podrá imponer...*” hasta el final).

#### **W) Observación relativa al artículo 81 (“Procedimiento”).**

Según el art. 81.2, “*el plazo máximo para resolver el procedimiento*” sancionador “*será de seis meses desde el acuerdo de incoación hasta la notificación expresa de la resolución*”.

En efecto, en los procedimientos sancionadores, el plazo de caducidad comienza a computarse desde la fecha del acuerdo de incoación (arts. 21.3.a) y 25.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Sin embargo la fecha final de ese plazo no es aquella en que tenga lugar “*la notificación expresa de la resolución*” sino *el intento de notificación debidamente acreditado*, lo que es cosa diferente. En efecto, de acuerdo con el art. 40.4 LPACAP:

*“A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”.*

Por tanto, resulta preciso modificar la redacción del art. 81.2 AP para acomodarla al tenor del art. 40.4 LPACAP.

#### **X) Observaciones relativas al artículo 83 (“Graduación de las sanciones”).**

El art. 83 AP se remite, para la determinación de la cuantía de las multas y la aplicación de las demás sanciones, a “*los criterios de graduación previstos en la normativa básica*”. El precepto resultaría más preciso si esa mención genérica a la “*normativa básica*” se hiciera a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo art. 29, básico conforme a la DF 14ª, efectivamente regula los criterios de graduación de las sanciones administrativas.

Por lo demás, como cuestión de mera redacción, el art. 83 del AP tiene un único párrafo, de modo que no tiene sentido encabezarlo con un numeral (“I.”), como si su contenido estuviera distribuido en varios apartados.



### **Y) Observación relativa al artículo 86 (“Publicidad de las sanciones”).**

De aprobarse con su actual redacción, el art. 86 habilitaría la posibilidad de hacer públicas las resoluciones sancionadoras firmes en vía administrativa impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves de las tipificadas en la propia Ley.

Sobre esta cuestión, nos permitimos recordar que, en este mismo ámbito material, el art. 92 TRLDPD resulta más preciso y garantista que el proyectado art. 86 pues condiciona la posibilidad de dar publicidad a las sanciones administrativas a la concurrencia de tres requisitos adicionales a los expresamente previstos por el art. 86 AP:

- (i) que la resolución haya sido “*notificada a los interesados*”;
- (ii) que el órgano que haya dictado la resolución sancionadora haya resuelto previamente “*sobre los aspectos confidenciales de su contenido*”; y
- (iii) que, “*salvo en lo que se refiere al nombre de los infractores*” haya tenido lugar la “*previa disociación de los datos de carácter personal*”, concepto que el art. 92 TRLDPD establecía por remisión al art. 3.a) de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, y que ahora define el art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Se aconseja, pues, modificar el art. 86 AP en el sentido expuesto.

### **Z) Observación relativa a la DF Primera (“Desarrollo reglamentario”).**

La DF Primera AP, tras autorizar “*al Gobierno de La Rioja a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley*” añade que “*en el plazo de dos años las Consejerías competentes del Gobierno de La Rioja desarrollarán reglamentariamente la presente Ley*”.

La Disposición resulta internamente contradictoria, pues si se “*autoriza al Gobierno*” para el desarrollo reglamentario de la Ley, no tiene sentido habilitar simultáneamente a “*las Consejerías competentes*”. Si lo que quiere indicarse –como a todas luces parece– es que esas Consejerías *iniciarán los oportunos procedimientos reglamentarios* en dichos plazos, el precepto debería aclararlo así.

En todo caso, este Consejo se ha pronunciado ya en relación con los efectos que cabe atribuir a las habilitaciones legales de desarrollo reglamentario que, bajo unas u otras fórmulas, fijan al Gobierno plazos para su ejercicio. Así, en los D.91/10, D.8/17, D.4/22 y 5/22 hemos razonado que “*el plazo establecido en una ley para dictar el reglamento que*



*deba desarrollarla no limita el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (que debe su origen último al reconocimiento al Gobierno autonómico de la potestad reglamentaria por el art. 24.1 a) EAR '99), ni puede interpretarse como un término final a la habilitación para el dictado de la norma reglamentaria, por lo que su incumplimiento carece de consecuencias jurídicas, aunque pueda tenerlas políticas o de otra índole”.*

## CONCLUSIONES

### Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen en los términos analizados en el F. Jco. Tercero.

### Tercera

El Proyecto de Ley merece un juicio general favorable sin perjuicio de las observaciones genéricas contenidas en el F. Jco. Cuarto; y de las específicas sobre preceptos concretos (F. Jco. Quinto).

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