



Sr. S. de Vega, Presidente y
ponente

Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de abril de 2023, ha examinado el *anteproyecto de Ley de apoyo al proyecto de vida de las personas con discapacidad en Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 124/2023

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 14 de marzo de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de Ley de apoyo al proyecto de vida de las personas con discapacidad en Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 16 de marzo de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 124/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El anteproyecto

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, veinticuatro artículos, estructurados en tres títulos, una disposición adicional, una derogatoria y cinco disposiciones finales.

El título preliminar, "Disposiciones generales" (artículos 1 a 4), regula el objeto y finalidad; destinatarios; principios rectores; y recoge definiciones de conceptos.



El título I “Proyecto de vida de las personas con discapacidad”, consta de los seis capítulos siguientes:

El capítulo I (artículos 5 y 6) “Activación del proyecto de vida”, se ocupa de los apoyos y su tipología; y del servicio de apoyo para la activación del proyecto de vida.

El capítulo II (artículos 7 a 12) se dedica a los “Apoyos a lo largo del ciclo vital”, que incluyen los apoyos en la atención temprana; durante la atención educativa; para la inserción sociolaboral; para la participación comunitaria; para el envejecimiento activo; y la asistencia personal.

El capítulo III (artículo 13) se refiere al “Apoyo a transiciones vitales profundas y de especial vulnerabilidad social”.

El capítulo IV (artículos 14 y 15) “Apoyos en el entorno de las personas con discapacidad”, regula el apoyo a familias y personas cuidadoras en el ciclo vital; y el servicio de apoyo familiar para la promoción de autonomía personal en situaciones de dependencia y/o discapacidad.

El capítulo V (artículos 16 y 17) regula los “Apoyos a la capacidad jurídica a las personas mayores de edad o menores emancipados con discapacidad”, distinguiendo las medidas; y el servicio de apoyo a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

El capítulo VI (artículos 18 a 20) se dedica a “Otras actuaciones de apoyo a las personas con discapacidad”, que concreta en la promoción de la igualdad efectiva y prevención de la violencia, explotación o abuso hacia las mujeres con discapacidad; el fomento de la utilización de apoyos tecnológicos; y la investigación, innovación y formación.

El título II “De la coordinación, colaboración y metodología de trabajo en los apoyos a las personas con discapacidad”, consta de dos capítulos.

El capítulo I se refiere a la “Coordinación y metodología” (artículos 21 y 22), y regula los mecanismos de coordinación interadministrativa y de colaboración con el Tercer Sector; y la metodología de trabajo profesional en los apoyos a las personas con discapacidad.

El capítulo II, “De la participación en la prestación de apoyos” (artículos 23 y 24), trata de la participación de la iniciativa privada; y del trabajo en red.



La disposición adicional se refiere al "Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad".

El anteproyecto contiene una disposición derogatoria general de las normas de similar o inferior rango y en particular, deroga las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad.

La disposición final primera procede a la modificación de la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León.

La disposición final segunda modifica la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad.

La disposición final tercera, se refiere a la publicidad activa de la información pública.

La disposición final cuarta habilita a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución de la ley.

Por último, la disposición final quinta establece la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido

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

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del anteproyecto publicado en el portal del Gobierno Abierto de Castilla y León el 17 de enero de 2020, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la cual se mantuvo abierta hasta el día 27 de enero de 2020. Consta la realización de una aportación desde el Ampa del colegio El Camino (Aspace Salamanca).

- Informe de necesidad del anteproyecto, emitido por el servicio de Autonomía Personal y Atención a Personas con Discapacidad de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León el 2 de marzo de 2020.



- Documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido el 3 de diciembre de 2020 el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el portal de Gobierno Abierto entre los días 4 a 19 de noviembre de 2020. En él consta referencia a la aportación de Amnistía Internacional (pero no su contenido), y la contestación a la misma.

-Trámite de audiencia a las consejerías sobre el anteproyecto, en el que efectuaron observaciones las consejerías de Educación, Economía y Hacienda, Presidencia, Sanidad y Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

-Trámite de audiencia a las consejerías, en este caso, sobre el contenido económico del anteproyecto, en el que estas han manifestado si la aplicación de la regulación del anteproyecto, supondrá repercusión económica en el presupuesto de cada una de ellas.

- Informe sobre el anteproyecto de ley de la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad de 12 de febrero de 2021.

- Informe de evaluación del impacto de género del anteproyecto de ley de la Dirección General de la Mujer de 2 de marzo de 2021.

- Informe del Director de Administración Local de 23 de febrero de 2021 en el que indica que a la vista del contenido del anteproyecto, no es necesario su conocimiento por el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 26 de abril de 2021, al amparo del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. El informe se encuentra precedido de escrito de esta Dirección General de 16 de abril en el que solicita ampliación de la Memoria y contestación al mismo del director general de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia de la Gerencia de Servicios Sociales de 21 de abril de 2021.



- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad de 7 de junio de 2021. No es remitido el anteproyecto de ley informado.

- Informe previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 2 de noviembre de 2021.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto a un segundo trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el portal de Gobierno Abierto entre los días 10 a 22 de noviembre de 2021. En él consta una aportación y la contestación a la misma.

- Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 557/2021, de 20 de enero de 2022, sobre el anteproyecto de Ley de apoyo al proyecto de vida de las personas con discapacidad en Castilla y León, firmado por el Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León el 14 de diciembre de 2021. En él se concluye que "En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen sobre el contenido del anteproyecto de Ley".

- Acta de la sesión celebrada el 15 de julio de 2022, por la sección de Coordinación del Sistema Público de Servicios Sociales, del Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema Servicios Sociales y Juventud de Castilla y León, a la que fue sometido a informe el anteproyecto.

- Justificación del trámite de audiencia concedido a la Administración del Estado.

- Informe de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de 17 de agosto de 2022, relativo al impacto de la norma sobre la sostenibilidad y la lucha/adaptación contra el cambio climático, cuya realización prevé el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Dirección General de Política Económica y Competitividad de la Consejería de Economía y Hacienda de 27 de junio de 2022, sobre los impactos de la ley en las PYMES, competencia y unidad de mercado.



- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad de 30 de septiembre de 2022, emitido al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León. El anteproyecto de ley informado ha sido remitido posteriormente a instancia de este Consejo.

- Informe previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 19 de enero de 2023, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

- Memoria del anteproyecto de 24 de febrero de 2023.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería proponente de 27 de febrero de 2023.

- Anteproyecto de ley firmado por el Secretario General de la Consejería proponente el 10 de marzo de 2023, sometido a dictamen a este Consejo.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación



y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del



Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, 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”.

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

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

A su vez, hay que considerar que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas que contiene la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) no son de aplicación a la iniciativa legislativa autonómica de acuerdo con el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016.



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

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

B) En el caso analizado, el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 557/2021, de 20 de enero de 2022 puso de manifiesto una serie de deficiencias en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, sometido ahora de nuevo a dictamen que, a la vista del expediente remitido, han sido corregidas en buena medida.

Ello no obstante, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido procede reiterar o efectuar las siguientes observaciones:

1. A salvo un escueto informe de necesidad de esta regulación, de 2 de marzo de 2021, no se han recibido los estudios que han precedido a la redacción del texto, que posibilitan un mejor conocimiento de los criterios, las posibilidades analizadas y el fundamento de determinadas opciones tomadas, y facilitan, en su caso, la interpretación del texto proyectado; a ellos se refieren tanto el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, como el mencionado artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

2. Sobre la intervención en el procedimiento de los órganos colegiados cabe señalar lo siguiente:



- El anteproyecto ha sido sometido al conocimiento del Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema de Servicios Sociales y Juventud de Castilla y León, regulado en el artículo 79 de la Ley 16/2010 y en el Decreto 10/2015, de 29 de enero. Se trata de un órgano colegiado cuya finalidad es la de "actuar como instrumento de asesoramiento y participación para lograr la coordinación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de las entidades locales en las siguientes materias: a) Sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. (...)", a través del análisis y estudio de la información y la formulación de propuestas sobre los asuntos que se someten a su consideración (artículos 27 y 29 del Decreto 10/2015).

En el informe emitido por el Secretario General de la Consejería proponente el 15 de diciembre de 2022 se procede a justificar el rechazo de determinadas alegaciones y propuestas formuladas por escrito por la representación en este Consejo de la Gerencia Regional de Salud y de la Consejería de Industria, Comercio y Empleo, a través de su Dirección General de Economía Social y Autónomos.

- No consta en el expediente recibido la documentación a la que se refiere la Memoria (pág. 328), cuando indica que "El texto del proyecto de decreto ha sido dado a conocer e informado favorablemente por las entidades que forman parte de la Sección de atención a personas con discapacidad del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, en su reunión de fecha 26 de enero de 2021".

En consecuencia, debe subsanarse esta falta y, en relación con ello, se recuerda que no es admisible una simple certificación de los acuerdos de los órganos colegiados que no refleje su contenido. Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general "El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe



como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo”.

3. En cuanto a la evaluación de impacto normativo, es preceptiva en este caso conforme al artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010.

Su contenido lo detalla el artículo 4.2 del mismo Decreto “La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma”.

En este supuesto, la Memoria se refiere al marco normativo del anteproyecto; a su estructura y contenido; al cumplimiento de los principios de buena regulación del artículo 42 de la Ley 2/2010; contiene también el análisis de los impactos de la norma en los aspectos económico y presupuestario; de género; en la discapacidad, infancia, adolescencia y en familias numerosas; el impacto de administrativo; en la sostenibilidad y cambio climático; en pymes; en la competencia y unidad de mercado; en materia de protección de datos de carácter personal; en materia de objetivos de desarrollo sostenible (ODS); y el impacto sobre la demografía, en el que



se hace referencia principalmente al diagnóstico de la situación que en relación con la "Demografía" contiene el apartado 1.1 del Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León 2022-2025, aprobado por Acuerdo 150/2021, de 23 de diciembre, de la Junta de Castilla y León.

La Memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que da cuenta de las alegaciones efectuadas y del contenido de los informes preceptivos, con breve, y en ocasiones genérica, motivación de su aceptación o desestimación.

El principio de coherencia, que ha de contar con una particular mención según el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, se analiza en la Memoria en relación principalmente con el impacto económico y presupuestario del anteproyecto, en torno a las distintas partidas que, en el marco del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, tendrían una repercusión directa en el objeto de la Ley.

A este respecto, el informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 26 de abril de 2021, señala que "En cuanto al coste derivado del anteproyecto de Ley, como se indica en la Memoria de la Gerencia de Servicios Sociales, la norma implica a varias Consejerías que en parte han valorado el coste estimado de sus apoyos y servicios, si bien no se incluye el correspondiente a la totalidad de apoyos previstos, como por ejemplo los educativos. Será por tanto en el futuro Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, donde se concretará el coste de las medidas de la norma. En cuanto al impacto presupuestario del anteproyecto de Ley, de acuerdo con lo dispuesto en la misma Memoria y su ampliación, su aplicación no introduce nuevas prestaciones esenciales que implique mayores obligaciones financieras para la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, ni más personal, recursos o dispositivos nuevos que requieran una financiación adicional o específica, o bien la necesidad de crear nuevos órganos o unidades en ninguna de las Consejerías responsables. Se precisa por último que tanto el coste, como la financiación y el impacto en los Presupuestos Generales de la Comunidad, serán objeto de valoración cuando se someta a informe el futuro Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades".

Cabe reiterar en este punto la apreciación del Dictamen 557/2021 puesto que, si bien es cierto que del mencionado Plan puede resultar, por su



mayor concreción, una visión más certera de tales aspectos, aunque en la Memoria no se puedan dar cifras precisas, sí se puede indicar la incidencia esperada de las distintas medidas de corte presupuestario que contiene el anteproyecto y elaborar una estimación aproximada de su repercusión, máxime considerando que el último Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, aprobado por Acuerdo 7/2017, de 9 de febrero, para el período 2016/2020, ha perdido vigencia hace más de dos años.

En cuanto al impacto sobre los presupuestos de las Entidades Locales, la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, establece al respecto que en la Memoria "Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales". Aclara que "En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

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

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

En este punto, la Memoria (pág. 313) señala que no es precisa esta evaluación, pues "la prestación esencial que la ley incorpora es una competencia de la Comunidad Autónoma, y por tanto, al no tratarse de una competencia propia de las entidades locales no supondrá gasto añadido para las mismas y no afectará por tanto al contenido de sus presupuestos". Esta afirmación sin embargo no es concordante con otros datos contenidos en el expediente. Así, el informe de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de 2 de marzo de 2021 (pág.60) señala que el impacto económico y presupuestario no está completo. (...) sobre todo en la parte presupuestaria tanto de esta Administración como de las Entidades Locales"; o en el acta de la sesión de 15 de julio de 2022 del Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema Servicios Sociales y Juventud de Castilla y León, consta que



“Respecto a las necesidades de refuerzos de personal que puede generar la aplicación del anteproyecto de ley, por parte de la Presidencia anuncia que se realizará un seguimiento para ver la carga de trabajo en los equipos de acción social básica entre las distintas entidades locales, y si fuera necesario se reforzarán dichos equipos donde sea necesario para atender esta carga de trabajo adicional. Informa el presidente que el anteproyecto de Ley cuenta con su correspondiente memoria económica en la que constan los costes de aplicación de la futura norma incluidos los que puedan repercutir sobre las entidades locales” (pág. 195).

En cuanto a los impactos sobre las PYME, competencia y unidad de mercado, la Memoria indica (pág. 321) que se ha efectuado publicidad de la norma en tramitación, en la plataforma estatal de la normativa sobre unidad de garantía de mercados, sin que conste en el expediente la acreditación de ello, que debiera incorporarse al mismo. A este respecto, conviene recordar que el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, impone a los poderes públicos competentes para la elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la obligación de poner a disposición del resto de autoridades, a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la propia Ley 20/2013, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

4. Sobre el impacto administrativo, indica la Memoria (págs. 319 y 320) que “(...) la nueva prestación esencial del proyecto de vida creada se tramitará y resolverá en el marco de los procedimientos administrativos actuales en el ámbito de los servicios sociales ya existentes, por lo que no implicará la necesidad de creación de un procedimiento administrativo específico nuevo para este fin”. Pese a ello, parece que el establecimiento de una nueva prestación esencial debería introducir alguna modificación en los procedimientos existentes, con lo que la Memoria se tendría que completar con el estudio y las justificaciones que requiere el artículo 6 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, sobre “Evaluación del impacto normativo de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes”, según el cual, “Con carácter previo a la aprobación de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes, se debe llevar a cabo un estudio relativo al análisis y diagnóstico de los procedimientos y su posible rediseño. Dicho estudio formará parte, en su caso de la memoria. Si la



modificación comporta la adición de nuevos trámites o la obligación de aportar nuevos documentos, se justificarán los extremos relativos a su existencia, los efectos del nuevo trámite sobre el plazo de duración del procedimiento y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión”.

También alude la Memoria, en el apartado de impacto administrativo, a la prestación de apoyo a la capacidad jurídica de personas con discapacidad, cuya regulación, dice, “está en consonancia con lo dispuesto en la Ley 8/2021, (...), [y] será ejercida por la Gerencia de Servicios Sociales, sin necesidad de imponer nuevas cargas a los interesados”. Ahora bien, de modificar esta prestación procedimientos existentes, al igual que en el caso anterior, la Memoria se debería completar con el estudio y las justificaciones que requiere el artículo 6 del Decreto 43/2010, o bien, si supone la introducción de un nuevo procedimiento, debería incorporar las referencias previstas en el artículo 5 del mismo Decreto 43/2010, sobre “Evaluación del impacto administrativo de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos”, es decir, “ (...) en la memoria o de forma independiente, el código de identificación del nuevo procedimiento así como una descripción de sus datos, conforme determine la Consejería competente en materia de simplificación y racionalización de procedimientos. Asimismo, en el procedimiento de elaboración de la norma se justificará la necesidad de la existencia de este nuevo procedimiento regulado, factores tenidos en cuenta para fijar el plazo de duración del mismo y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión. (...)”.

5. En cuanto a la participación desarrollada en el procedimiento, según se expuso en el antecedente segundo del dictamen, solo constan los trámites de consulta previa y el de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. En este último se formularon observaciones por entidades como Amnistía Internacional, que deben incorporarse al expediente porque no han sido remitidas.

Hay que tener en cuenta que los trámites de audiencia e información pública previstos en el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, no pueden ser suplidos por el de participación ciudadana regulado en la citada Ley 3/2015, a tenor de lo dispuesto en su artículo 18.6 “La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León”.



Sin perjuicio de ello, en la Memoria que acompañaba al anteproyecto de ley objeto del dictamen 557/2021, constaba que “En atención a las modificaciones operadas en el texto del anteproyecto, aun no siendo su realización obligatoria, dado que los cambios introducidos son fruto de, las alegaciones formuladas durante los tramites precedentes de su tramitación, especialmente, por la Dirección de los Servicios Jurídicos, se considera oportuna la realización de un nuevo trámite de información pública, durante un plazo de 10 días naturales, a través de la plataforma de Gobierno Abierto de la Administración de la Comunidad, como se puede verificar en el siguiente enlace: (...)”. En este trámite, que estuvo abierto entre el 10 y el 22 de noviembre de 2021 se formula una observación de un particular, que fue contestada a través del Portal. A la vista de ello y pese a que la realización tardía de los trámites de audiencia e información pública no favorece el que las observaciones formuladas sean objeto de consideración por todos los actores que intervienen en el procedimiento, puede entenderse sanada su falta de realización en los momentos iniciales de la tramitación.

La entidad de las modificaciones operadas en el anteproyecto a raíz del informe jurídico de 7 de junio de 2021, motivó, por tanto, el que se considerase necesaria la realización de los trámites de audiencia e información pública y que posteriormente se recabara otro informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre el nuevo texto del anteproyecto, necesidad que deriva igualmente de lo dispuesto en el artículo 75.8 de la Ley 3/2001, que sitúa esta intervención preceptiva “Una vez realizados los trámites previstos en los apartados anteriores”, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública del artículo 75.5. De acuerdo con el artículo 75.9 de la Ley 3/2001, finalizada la tramitación se ha recabado de nuevo la emisión de informe previo al Consejo Económico y Social y dictamen de este Consejo Consultivo.

6. Por último, cabe indicar que el artículo 129.5 de la LPAC dispone que “En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. De este modo, conforme a los apartados b) y d) del referido artículo 7 “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:



»b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)”.

Sin perjuicio de ello, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, en los plazos que la misma establece, resolución que dispone su eficacia a partir del 28 de octubre de 2020, día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

3ª.- Marco competencial y normativo

La regulación del anteproyecto entronca directamente con la Constitución y, en particular, con sus artículos 9.2 y 49, como también con sus artículos 10 y 14; el primero de ellos impone a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; el segundo, determina que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título Primero de la Constitución otorga a todos los ciudadanos.

En sede autonómica, el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que: “Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social”.



En relación con las personas con discapacidad, el artículo 13 del Estatuto, dedicado a los derechos sociales, establece en su apartado 8 que "Las personas de Castilla y León con algún grado de discapacidad tienen derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, a la accesibilidad en cualquier ámbito de su vida, así como a las ayudas públicas necesarias para facilitar su plena integración educativa, laboral y social. Mediante ley se asegurará la supresión de barreras en los espacios y dependencias de uso público y en el transporte público colectivo de pasajeros. La ley reconocerá asimismo la participación de las personas con discapacidad en la definición de las políticas que les afecten a través de las asociaciones representativas de sus intereses.

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

El mismo artículo 13, en el apartado 3, reconoce el derecho de acceso a los servicios sociales: "Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León y a recibir información sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública". En garantía de este derecho el artículo 17.2 del Estatuto dispone que su "(...) regulación esencial (...) debe realizarse por ley de las Cortes de Castilla y León".

En este sentido, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, a la que el anteproyecto modifica, tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, el de "a) Promover y garantizar en la Comunidad de Castilla y León el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a un sistema de servicios sociales de carácter universal y hacer efectivo el derecho subjetivo a las prestaciones esenciales del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en las condiciones y términos específicamente previstos para cada una de ellas".

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

De acuerdo con ello, el artículo 70.1.10º del Estatuto establece como competencias exclusivas de la Comunidad: "la asistencia social, servicios



sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores”.

En su aplicación se han dictado numerosas leyes sectoriales en el ámbito de la Comunidad Autónoma que vienen a dar satisfacción a los mandatos contenidos en el Estatuto de Autonomía en relación con las políticas a adoptar en relación con las personas con discapacidad y su integración social. La principal, la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, que se propuso la reunificación, casi en clave codificadora, de todas las medidas que en los diferentes ámbitos de la vida política, económica, social y cultural lleva a cabo la Comunidad de Castilla y León para lograr que la integración de las personas con discapacidad sea una realidad efectiva.

Hay que considerar también la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León y las distintas normas que, en el ámbito autonómico, desarrollan la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Además de la Ley 39/2006, en el ámbito estatal, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos y la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, fueron integradas junto a la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (TRLGDPD), que tiene por objeto 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, 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, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con



Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

Esta Ley recoge a nivel de principios, entre otros, el de la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, por lo que las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.

Otro paso reciente en la adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que en su artículo 12 proclama que estas tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida, ha sido la aprobación 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. La reforma que el artículo segundo introduce en el Código Civil es la más extensa y de mayor calado, pues sienta las bases del nuevo sistema basado en el respeto a la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, el cual informa toda la norma y se extrapola a través de las demás modificaciones legales al resto de la legislación civil y procesal.

Por último, pueden mencionarse otras normas recientes con incidencia en el objeto del anteproyecto, tales como la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, o el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

A. Límites competenciales

La amplitud de materias sobre la que versa el anteproyecto obliga a extremar la cautela en orden a la necesidad de que sus previsiones respeten los límites derivados del reparto competencial existente en cada una de ellas,



en especial en aquellos casos en los que al Estado compete la normación básica (sanidad, educación, etc.) o exclusiva, como es el caso de la legislación civil, seguridad social o del empleo y relaciones laborales, en las que la Comunidad Autónoma detenta únicamente la competencia de ejecución.

Incluso en materias de la competencia exclusiva de la Comunidad, tal es el caso de la asistencia social y servicios sociales, el Estado ha recurrido frecuentemente para establecer una regulación al respecto al título competencial previsto en el artículo 149.1.1 de la Constitución, que le faculta para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Este título competencial amparó la aprobación de leyes de significada repercusión en la materia sobre la que versa el anteproyecto, como son la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia, o el TRLGDPD, salvo las medidas de defensa de la sección 2ª del capítulo II del título II, adoptadas en virtud de su competencia exclusiva sobre la legislación procesal del artículo 149.1.6 CE.

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

Desde una perspectiva de delimitación negativa, el Tribunal Constitucional ha manifestado que dicho precepto "no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad", de manera que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada de cada uno de aquellos derechos y deberes. En cuanto a su delimitación positiva, ha sentado que "las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC



144/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad". En definitiva, según la doctrina constitucional, el artículo 149.1.1º "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante (...) que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (SSTC 61/1997, FJ. 7, y STC 188/2001, FJ.12).

B. El carácter "programático" del anteproyecto

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

En efecto, el articulado de la Ley se centra básicamente en prever actuaciones de las Administraciones públicas competentes en cada caso, orientadas a la realización de acciones positivas y de superación de las barreras que obstaculizan la integración de las personas con discapacidad, y a prever que cooperarán, facilitarán, promoverán, fomentarán, adoptarán medidas, etc., para ello. En cualquier caso, ello no quiere decir que las medidas previstas en la Ley carezcan de eficacia, sino que desde la Ley se llama a las normas de desarrollo y actos de aplicación para la concreción de unas medidas que pueden requerir una mayor agilidad en su configuración concreta. De acuerdo con ello, es la disposición final cuarta del anteproyecto la que articula esa cooperación reglamentaria y autoriza al Gobierno autonómico para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley.

Sin perjuicio de este posible desarrollo reglamentario, no debe olvidarse sin embargo que buena parte de los ámbitos de actuación que contempla el anteproyecto cuentan ya con leyes, generales o sectoriales, que integran igualmente el régimen jurídico a observar por los poderes públicos para dar efectividad a los mandatos de actuación que el anteproyecto les impone y que, en la medida en que se aparten o no se ajusten a las



previsiones de la Ley proyectada, precisarán de la necesaria modificación a fin de lograr la necesaria coherencia del ordenamiento jurídico que evite conflictos entre normas del mismo rango, no siempre de fácil solución.

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

Por otra parte, y con el fin de que quede de manifiesto el valor que aporta el anteproyecto respecto a las medidas ya previstas y en ejecución en virtud de otras leyes, sería deseable un esfuerzo de concreción, al menos, de las que suponen una innovación en la regulación proyectada respecto de las contempladas en aquellas, cuestión que no resulta con claridad del texto ni del expediente.

Esa falta de concreción se comunica al coste de su financiación, pues los gastos consecuencia de la aplicación de la Ley no parecen derivar directamente de esta. A ello se refiere el informe de la Dirección General de Presupuestos cuando indica que "En cuanto al impacto presupuestario del anteproyecto de Ley, de acuerdo con lo dispuesto en la misma Memoria y su ampliación, su aplicación no introduce nuevas prestaciones esenciales que implique mayores obligaciones financieras para la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, ni más personal, recursos o dispositivos nuevos que requieran una financiación adicional o específica, o bien la necesidad de crear nuevos órganos o unidades en ninguna de las Consejerías responsables".



En cualquier caso, en garantía de la seguridad jurídica, resultaría más que conveniente reunir en un solo texto la regulación de las prestaciones en favor de las personas con discapacidad, puesto que la regulación proyectada se reduce a realizar su catalogación y un ensayo de las actuaciones administrativas que pueden desarrollarse en torno a ellas, pero obvia los aspectos esenciales del acceso a las mismas, contenido e intensidad de las prestaciones, cuya regulación se encuentra en otras normas, a las que ni siquiera realiza una remisión concreta.

Exposición de motivos

Respecto a la parte expositiva de la norma, conviene recordar que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.



»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Específicamente, en los anteproyectos de ley, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

El texto remitido satisface con carácter general estas determinaciones, salvo en la descripción de los aspectos más relevantes de la tramitación, con los que debe completarse previamente a la elevación del anteproyecto de ley para su aprobación por la Junta de Castilla y León.

Por otra parte, no es necesario el detalle que contiene la exposición de motivos sobre la adecuación del anteproyecto de ley a los principios de buena regulación, ya que el artículo 129 de la LPAC ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b) de la STC 55/2018, de 24 de mayo, de modo que no es aplicable a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas. Ello afecta a la obligación de justificar en la exposición de motivos la adecuación del anteproyecto a los mismos, prevista en el artículo 129.1 de la LPAC, que no encuentra su reflejo en el artículo 42 de la Ley 2/2010.

En lo demás, se sugiere realizar una última revisión del texto y, en general del articulado del anteproyecto, a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias) que sean advertidas en el anteproyecto de ley, tal como subraya también la Orden ADM/1835/2010, que aprueba la citada Guía metodológica de mejora de la calidad normativa.

En este sentido, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de la concisión en la redacción de los textos y de la precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos que puedan generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso



de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

Título Preliminar. Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto y finalidad

La acción coordinada de los apoyos a prestar a las personas con discapacidad a la que alude el artículo 1.1 del anteproyecto debe desarrollarse en el marco de las normas que a tal objeto establece el Título VII de la Ley 16/2010, "De la coordinación y cooperación administrativa", que dedica su capítulo I a "la cooperación y coordinación interadministrativa e interdepartamental" y en el capítulo II hace una referencia particularizada a "La atención integrada de carácter social y sanitario". Igualmente aquella acción coordinada se debe desarrollar en el marco de las "Medidas en garantía del principio de igualdad y de política de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad" que detalla el título II de la Ley 2/2013, para los ámbitos que determina, entre los que se incluyen los citados en el artículo 1.1 del anteproyecto. Convendría realizar por tanto una remisión a estos preceptos.

Junto a ello, por su relación con la prestación de apoyo a la capacidad jurídica de la persona, interesaría incorporar al anteproyecto en este punto la alusión a los servicios de justicia, que menciona en especial el artículo 77.3 de la Ley 16/2010 y el capítulo III del título II de la Ley 2/2013; o a los servicios culturales, de particular relevancia en los apoyos para la participación comunitaria según el artículo 10.1 del anteproyecto.

El artículo 1.3 del anteproyecto debe leerse conjuntamente con su disposición final primera, dos, que modifica el artículo 19 de la Ley 16/2010 relativo a las "Prestaciones esenciales". Desde un punto de vista de técnica normativa, puede cuestionarse la utilidad del artículo 1.3 del anteproyecto, en la medida en que las prestaciones esenciales aparecen ya enumeradas en el citado artículo 19 de la Ley 16/2010. De optarse por su mantenimiento, lo que sí es necesario es que la delimitación de las prestaciones que realicen ambas normas sea idéntica, lo que no se aprecia en lo que concierne a la prestación de apoyo para la activación del proyecto de vida, que el artículo 1.3 (y el artículo 6.2) prevé "para las personas con discapacidad, que estén en situación de dependencia, o bien que presenten dificultades de carácter funcional o psicosocial, y precisen de acompañamiento técnico para la elaboración de su proyecto de vida", mientras que en el nuevo artículo



19.2.q) de la Ley 16/2010, se limita únicamente a las “personas que, por dificultades de carácter funcional o psicosocial, precisen de acompañamiento técnico para su elaboración”, por lo que omite la referencia común a que se trate de personas con discapacidad, y la primera de las alternativas que ofrece el artículo 1.3 del anteproyecto, de que estén en situación de dependencia.

Por otra parte, con el propósito de conseguir una delimitación más acabada del ámbito de aplicación de la norma, en favor de la seguridad jurídica, se deben perfilar con mayor nitidez las coincidencias y los contornos de las prestaciones que regula el anteproyecto con las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, lo que adquiere una particular relevancia en orden a la determinación de las normas de acceso y disfrute de las mismas y a su financiación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 39/2006, según el cual “En todo caso, las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 [nivel mínimo] y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas”.

Por último, la ampliación de las prestaciones que se efectúa en el artículo 1 anteproyecto y en la modificación de la Ley 16/2010, obligará a tramitar y aprobar una modificación del Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León, definido por el artículo 16 de la Ley 16/2010 como el “instrumento mediante el que se determinan, ordenan y califican las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. (...) [que] incluirá, al menos, la definición y clasificación de todas las prestaciones, el contenido e intensidad mínima de cada prestación, la población destinataria de la misma, los requisitos y condiciones para su acceso y disfrute, su titularidad, la aportación de la persona usuaria y la forma de financiación, el régimen de compatibilidad y la indicación de las prestaciones que debe dispensar la Administración y las que debe hacerlo de manera exclusiva. (...) [e] identificará las prestaciones que tengan la calificación de esenciales, garantizadas como derecho subjetivo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y las personas destinatarias para los que dichas prestaciones se consideren esenciales”.



Artículo 2. Destinatarios

En este punto, se debe matizar la redacción del anteproyecto teniendo en cuenta que los destinatarios de la prestación de atención temprana no son únicamente personas con discapacidad, sino también personas con riesgo de padecerla, de acuerdo con los artículos 19.f) de la Ley 16/2010 y 35.2 de la Ley 2/2013.

Por otra parte, en relación con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 2 del anteproyecto, que considera destinatarios a los extranjeros tengan la vecindad administrativa en la Comunidad de Castilla y León, hay que estar previsiones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuyo artículo 14, sobre "Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales" dispone que "2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico.

»3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas".

De este modo, en el caso de que alguno de los apoyos pudiera catalogarse total o parcialmente como básicos a tenor del artículo 31.5 de la Ley 16/2010, los extranjeros tendrán derecho a ellos sin necesidad de cumplir el requisito de vecindad administrativa.

Artículo 4. Definiciones

La inclusión de un catálogo de definiciones en las normas debe orientarse a la integración de los conceptos empleados por la misma con la finalidad de delimitar con precisión su significado. Este Consejo considera que el contenido del artículo 4 del anteproyecto incluye conceptos metajurídicos e indeterminados, ejemplificaciones y terminología diversa para referirse a un mismo contenido, y adolece de falta de claridad e imprecisión, que pudiera contrariar el principio de seguridad jurídica y dificultar la comprensión



y aplicación de la norma por parte de los operadores jurídicos y de los destinatarios.

Por ello, se recomienda reconsiderar su inclusión como precepto en la futura norma.

Título I Proyecto de vida de las personas con discapacidad

Capítulo I. Activación del proyecto de vida

Artículo 5. *De los apoyos y su tipología*

Tras dedicar buena parte del artículo 4 a definir profusamente los apoyos y su tipología, el anteproyecto vuelve sobre ello en el artículo 5.1 con un enfoque no exactamente coincidente con el empleado en el artículo 4, que genera inseguridad jurídica. A título de ejemplo, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales regulada en el artículo 18 de la Ley 39/2006, es una prestación económica del sistema de dependencia pero, a tenor del artículo 4.f), pese a ser una prestación de "bienestar social" no parece incluirse en los apoyos formales, al no ser prestada por profesionales, y catalogarse al "cuidador" dentro de los apoyos informales en la letra i) del mismo artículo 4. Ahora bien, esto no parece adecuarse a la previsión del artículo 5.1 del anteproyecto, que viene a distinguir las prestaciones de servicio, económicas o materiales, de los recursos y estrategias de carácter informal (que ha definido en el artículo 4.e), dando a entender que la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales del artículo 18 de la Ley 39/2006 se integra en los apoyos formales.

Por otra parte, el carácter subsidiario que el artículo 5.3 asigna al apoyo formal respecto al informal contradice el carácter complementario que le atribuye en el mismo caso el artículo 1.1 del proyecto y, con ello, la propia definición y aplicación del sistema de apoyos, cuya regulación constituye el objeto mismo de la norma delimitado en el artículo 1 del anteproyecto.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

En lo demás, se sugiere que, en el mismo artículo 5.3 *in fine*, se aluda más bien a la "duración" en vez de al "horario"; que se haga mención en el



artículo 5.4 también a los apoyos “económicos”, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 de este mismo artículo 5 y en el artículo 14 de la Ley 16/2010 (1. “Las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública pueden ser de servicio, económicas o materiales”); y, por último, la supresión de los apartados 5 y 6 de este artículo 5, mencionando la participación en la elaboración del plan de apoyos de la persona con discapacidad y de quien en su caso deba completar su capacidad en el artículo 4.c (ya que el resto de las menciones de los apartados cuya supresión se propone se reiteran en ese artículo 4.c y en el artículo 22).

Artículo 6. El apoyo para la activación del proyecto de vida

Conviene suprimir el apartado 2 de este artículo 6, al ser una reiteración innecesaria del artículo 1.3 del anteproyecto. Junto a ello, se debe aclarar si la inclusión de esta prestación asociada a otra prestación del catálogo, determina su compatibilidad con todas las prestaciones que este contempla, como parece resultar del artículo 6.3.

Por su parte, el artículo 6.4 indica que “Esta prestación de apoyo para la activación del proyecto de vida se desarrollará por aquella Administración pública a la que le corresponda facilitar, en cada etapa del ciclo vital de las personas con discapacidad, las prestaciones sociales incluidas en su plan de apoyos”. Se debe aclarar si esta mención da entrada a las Entidades Locales en su prestación y con ello, a la necesidad de la evaluación del impacto de esta ley sobre los presupuestos de las Entidades Locales, cuestión a la que ya se ha hecho mención en la consideración jurídica segunda de este dictamen.

Capítulo II. Apoyos a lo largo del ciclo vital

Artículo 7. Apoyos en la atención temprana

La regulación de la atención temprana aparece dispersa en distintas normas. Así, se califica como prestación esencial en el artículo 19 de la Ley 16/2010. Junto a ello, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 39/2006, se incluye como servicio de promoción de la autonomía personal en el artículo 6 de la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, por la que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales.



A nivel legal, aparece regulada también en la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 35, relativo a la "Atención temprana" dispone lo siguiente:

«1. La Administración de la Comunidad de Castilla y León garantizará la atención temprana a la población infantil de cero a seis años, con el objetivo de dar respuesta lo más pronto posible a sus necesidades transitorias o permanentes, con intervenciones dirigidas al menor, la familia y el entorno y proporcionadas de forma coordinada por los sistemas de salud, servicios sociales y educación.

»2. La atención temprana que comprenderá como mínimo la prevención, la detección precoz, el diagnóstico y la atención de casos, supondrá una intervención integral y especializada, por parte de profesionales con especialización pediátrica, basada en la coordinación y cooperación para prestar una atención global, eficaz y de calidad a los menores con discapacidad o riesgo de tenerla y a sus familias.

»3. A tales efectos, los objetivos específicos de la atención temprana son:

a) Garantizar el acceso a la información y a los recursos autonómicos.

b) Neutralizar las circunstancias desfavorables que de ello puedan derivarse, proporcionándoles la atención que sea más adecuada.

c) Garantizar que toda la infancia de cero a seis años que presente discapacidad o riesgo de padecerla, cuente con un plan de atención individual e integral.

d) Considerar al menor y a su familia como sujeto activo de la intervención.

e) Proporcionar apoyo y procurar la satisfacción de las necesidades y demandas de la familia y el entorno del menor con discapacidad o con riesgo de tenerla.

f) Ofrecer una intensidad de atención adecuada y una especialización en la intervención.



g) Alcanzar estándares de calidad en la prestación del servicio de atención temprana”.

Por su parte, el Decreto 53/2010, de 2 de diciembre, regula la coordinación interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León, tratando aspectos tales como el contenido e intensidad de la prestación, el acceso a la misma o las causas de su extinción.

El anteproyecto puede ser una buena ocasión para poner fin a la dispersión descrita, reuniendo en una sola ley los aspectos sobre la prestación que deban regularse mediante este tipo de instrumento normativo. En otro caso, el anteproyecto debería efectuar, al menos, una remisión a las normas que contienen los rasgos definitorios y de gestión de esta prestación.

Artículo 8. Apoyos durante la atención educativa

El artículo 8, en sus apartados 1 y 2, no hace sino reiterar con términos imprecisos la regulación de la “Educación y Formación” de las personas con discapacidad que contienen los artículos 18 a 25 de la Ley 2/2013, que se ocupan de los “Objetivos y Finalidad”; de las “Medidas que se han de adoptar por las Administraciones Públicas”; de las “Medidas que se han de adoptar en los centros educativos”; de la “Orientación socio laboral”; de la “Coordinación entre los ámbitos educativo, laboral y social”; del “Fomento de la utilización de las tecnologías de la información y comunicación”; de las “Enseñanzas de formación profesional”; y de los “Estudios universitarios”. Por ello resultan innecesarios o bien, de no suprimirse, se deben remitir al contenido de los preceptos indicados, todo ello, sin perjuicio de la mejor opción ya comentada de reunir la regulación en una sola norma.

Artículo 9. Apoyos para la inserción sociolaboral

En línea con las observaciones que se vienen realizando a los artículos de este capítulo II del Título I, en el artículo 9, en particular, en sus apartados 2 y 3, encontramos una vez más pinceladas sobre una regulación cuya mención se obvia, la de la Ley 2/2013, que regula con detalle el “Empleo e inserción laboral” de las personas con discapacidad, en la sección 3ª, del capítulo II de su título II, a través del tratamiento de sus “Objetivos y finalidad”; “Medidas del sector público”; “Medidas del sector privado”; “Planes de igualdad para las personas con discapacidad en las empresas”; “Salud y



seguridad en el trabajo”; “Actuaciones de apoyo a la integración laboral”; y la “Orientación, formación y apoyo para el empleo”.

Sin perjuicio de ello, en el artículo 9.3 del anteproyecto “En el marco de la normativa aplicable sobre empleo público” se entremezcla la regulación de dos ámbitos independientes que deben diferenciarse, el del acceso al empleo público y el de la contratación socialmente responsable o estratégica, a través de instrumentos como la incorporación de cláusulas sociales a la contratación pública o la reserva de contratos de la disposición adicional 4ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

Por su parte, debe reflexionarse sobre la inclusión de los apoyos en materia de vivienda del artículo 9.4 como particularización de los apoyos para la inserción sociolaboral, pues trascienden este ámbito y no se encuentran necesariamente vinculados al mismo.

Así, la Ley 2/2013 regula en títulos diferenciados el empleo e inserción laboral de las personas con discapacidad y la vivienda (títulos II y III). En cualquier caso, en cuanto al impulso de “medidas dirigidas a facilitar el acceso a un alojamiento en la Comunidad” al que se refiere el artículo 9.4 del anteproyecto, convendría una remisión al artículo 58.1 de la Ley 2/2013, que concreta sobre este particular que “Las Administraciones Públicas de Castilla y León y los entes privados afectados por las disposiciones de este Capítulo, adoptarán las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible a las personas que tengan algún tipo de discapacidad, garantizando la promoción, reserva y acceso preferente de las mismas a una vivienda de protección pública, con las condiciones que se establezcan legalmente”. Junto a ello, el apartado 4 mezcla también confusamente el acceso a un alojamiento en la Comunidad con los apoyos personales adecuados, en especial con el servicio de asistencia personal.

Por otra parte, las disposiciones relativas al papel del Tercer Sector del artículo 9, apartados 5 y 6, de incorporar novedades en la regulación de la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León, deberían, en buena técnica legislativa, determinar su modificación. En otro caso, de reiterar sus preceptos, resultan innecesarias.

De mantenerse, el artículo 9.6 del anteproyecto que establece que “En el diseño y aplicación de las actuaciones previstas en este artículo, que les



correspondan a las Administraciones Públicas competentes, se dará audiencia a las entidades del Tercer Sector Social del ámbito de la discapacidad”, se debería coordinar o remitir al artículo 11 de la citada Ley 5/2021, que articula la participación de las entidades del tercer sector a través de los órganos colegiados correspondientes. En este sentido dispone que “La participación, interlocución, intervención, implicación y colaboración de las organizaciones del Tercer Sector Social en los asuntos públicos que les afectan directamente se realizará a través de:

»a) El órgano específico de colaboración con el Tercer Sector.

»b) La participación y representación en órganos colegiados de las Administraciones públicas de la Comunidad, conforme a las normas de composición y funcionamiento de cada uno de los órganos colegiados existentes”.

En el artículo 12, apartados 1 y 3 de la misma Ley se aclara que “El órgano específico de colaboración con el Tercer Sector Social será el Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León actuando a través de su Sección de Colaboración con el Tercer Sector Social. (...) [que] constituirá una vía de diálogo y participación permanente respecto a las políticas sociales del Gobierno, a la acción de las entidades que lo conforman, así como a las decisiones que incidan en los derechos, obligaciones, intereses y necesidades del Tercer Sector Social de Castilla y León”.

Las disposiciones del anteproyecto también deberán coordinarse en este punto con las previstas en el título IV de la Ley 2/2013 relativas a la “Participación”.

Artículo 10.- *Apoyos para la participación comunitaria*

Desde el punto de vista de la técnica normativa, convendría que el apartado 4 de este artículo se incluyera como apartado 2, para que quede definido el “entrenamiento para la vida independiente” al que alude el apartado 1 sin solución de continuidad.

El apartado 4 relaciona los apoyos que se engloban bajo la nueva expresión “entrenamiento para la vida independiente”, que parece equipararse con los servicios de promoción de la autonomía personal, a los que se refieren el capítulo V del título II de la Ley 2/2013 y la Ley 39/2006. Ahora bien, a salvo el “Servicio de asistencia personal” del artículo 12 del



anteproyecto (sin perjuicio de la observación efectuada al mismo), el resto de los “apoyos” o “servicios” de las letras b) a d) no se definen ni se precisan los preceptos en los que son objeto de regulación. A su vez, respecto a los apoyos de la letra d) habrá de considerarse la previsión del artículo 40 de la Ley 2/2013, sobre “Prestaciones materiales y productos de apoyo”, según la cual “La consejería competente en materia de servicios sociales garantizará una oferta adecuada y suficiente de prestaciones materiales y productos de apoyo para las personas con discapacidad y sus familias, como complementos y soporte a las prestaciones de servicio, orientada a mejorar la accesibilidad, autonomía personal y la adaptabilidad del entorno”.

Por otra parte, en la regulación de la acción pública a la que se refieren los actuales apartados 2 y 3 del artículo 10, se debe tener presente, en particular, la regulación de la sección 5ª, del capítulo II del título II de la Ley 2/2013, sobre “Cultura, deporte, turismo, ocio y medio ambiente” y las normas del título III de la misma Ley sobre “Medidas de accesibilidad universal y supresión de barreras”, junto a las demás normas sobre accesibilidad y supresión de barreras de la normativa autonómica y estatal, esta última adoptada generalmente al amparo del artículo 149.1.1ª de la CE, en base al que se ha aprobado el muy reciente Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

Artículo 11. *Apoyos para un envejecimiento activo*

La regulación del artículo 11 entronca con la prevista en el artículo 38 de la Ley 2/2013, sobre la “Atención a las necesidades propias del ciclo vital”, según el cual “En la planificación, desarrollo e implementación de recursos y servicios del sistema de servicios sociales se tendrá en consideración las necesidades derivadas de cada etapa del ciclo vital de las personas con discapacidad y sus familias, en particular, en lo que respecta a las personas con discapacidad en situación de deterioro o envejecimiento, o cuyas familias se encuentren en este mismo proceso”.

El apartado 3 del artículo 11 prevé la garantía pública de la continuidad de la atención y la permanencia en su entorno de la persona con discapacidad que finalice su etapa laboral, con el apoyo de una serie de servicios que, en principio, deberían coincidir, al menos, con los “apoyos para la participación comunitaria” del artículo 10. Ahora bien, de tal relación se excluye el servicio de asistencia personal del artículo 10.4.a), servicio que no



solo persigue el facilitar al beneficiario el acceso al trabajo de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 39/2006, sino también otros fines, como el de facilitar al beneficiario una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria y que bien puede prestarse a la persona con discapacidad que finalice su etapa laboral. Apoya esta afirmación la definición de la asistencia personal que contiene el artículo 12.1 del anteproyecto como “el apoyo profesional para el desarrollo de una vida autónoma y participativa en la comunidad, en cualquier etapa del ciclo vital, (...)”, incluida por tanto la etapa posterior a la finalización de la vida laboral; así como la desvinculación de la edad que predica el artículo 12.2 del anteproyecto, a la hora de describir la finalidad perseguida con este apoyo profesional.

Artículo 12. *Asistencia personal*

El artículo 12 del anteproyecto dispone lo siguiente:

“1.- La asistencia personal para las personas con discapacidad consiste en el apoyo profesional para el desarrollo de una vida autónoma y participativa en la comunidad, en cualquier etapa del ciclo vital, conforme a su función social y lo significativo en su proyecto de vida.

»2.- El apoyo se prestará a través de los profesionales establecidos en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, de manera personalizada, de modo que permita ejercer a las personas con discapacidad su derecho a vivir en comunidad y el acceso a una red de servicios en su entorno próximo, independientemente de su discapacidad o edad”.

En cuanto a la observación realizada a este artículo en el informe previo del CES, acerca de la necesidad de definir el contenido de este servicio; su diferenciación con la prestación económica del artículo 19 de la Ley 39/2006; y su relación con ella; la Memoria señala que “Se acepta esta consideración y se clarifica la cuestión suscitada por el Consejo. Para ello se modifica la redacción del artículo 12, en el sentido de hacerla coincidente con la prestación establecida en la normativa reguladora en materia de dependencia”.

Para terminar de aclarar la cuestión, evitando las dudas que aún genera en este punto la lectura del anteproyecto, y que vienen motivadas por la óptica empleada en la definición del artículo 12 del anteproyecto, que en



ningún momento alude a la prestación económica sino únicamente al servicio prestado mediante la misma, lo que puede inducir a pensar que serán profesionales al servicio de la Administración los encargados de prestarlo, se sugiere que el artículo 12.2 se redacte indicando que "El apoyo se prestará a través de los profesionales *contratados de acuerdo con el artículo 19* de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, (...)".

El artículo 19 de la Ley 39/2006 dispone que "La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación". A esta prestación económica se refiere también el artículo 39 de la Ley 2/2013, "El asistente personal", que señala que "La Junta de Castilla y León facilitará, con criterios de suficiencia económica, el acceso a la prestación de asistencia personal de acuerdo con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cuando esa prestación sea la que mejor permita el desarrollo de una vida independiente".

Capítulo III. Apoyos en situaciones de especial vulnerabilidad

Artículo 13. Apoyo a transiciones vitales profundas y de especial vulnerabilidad social

El artículo 13.2 del anteproyecto señala que "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 16/2010, en el caso de concurrencia de situaciones de desamparo personal, o de otras de especial vulnerabilidad social, las Administraciones Públicas competentes en el ámbito de los servicios sociales, garantizarán el acceso prioritario de la persona con discapacidad a un servicio de vivienda o a otros apoyos sociales, acordes con su proyecto de vida. En estos casos, en el acceso a las prestaciones que correspondan, en atención a la situación de necesidad existente, se procurará una intervención comunitaria y alineada con el proyecto de vida de las personas con discapacidad".



La redacción de este artículo debe acomodarse a la prevista en el artículo 19 de la Ley 16/2010 al que se remite, que prevé que ha de ser el Catálogo de Servicios Sociales, norma reglamentaria, el que concrete estas cuestiones. En este sentido, los apartados 4 y 5 del artículo 19 disponen lo siguiente: "4. El catálogo de servicios sociales de Castilla y León contemplará como criterio de garantía para el acceso y de prioridad para la aplicación de las prestaciones esenciales la concurrencia de situaciones de desamparo personal, entendiéndose por tales aquellas situaciones de hecho en las que la imposibilidad de asistencia o ayuda por terceros haga precisa la intervención de recursos externos de atención.

»5. El catálogo de servicios sociales de Castilla y León contemplará las situaciones de necesidad social extrema que requieran una intervención urgente como criterio para el acceso prioritario y la aplicación, por el tiempo que en cada caso resulte preciso, de las prestaciones esenciales cuyo contenido de atención sea susceptible de activación inmediata".

En cualquier caso, todo ello se debe coherer con la previsión del artículo 58.1 de la Ley 2/2013 citado anteriormente ("Las Administraciones Públicas de Castilla y León y los entes privados afectados por las disposiciones de este Capítulo, adoptarán las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible a las personas que tengan algún tipo de discapacidad, garantizando la promoción, reserva y acceso preferente de las mismas a una vivienda de protección pública, con las condiciones que se establezcan legalmente").

Capítulo IV. Apoyos en el entorno de las personas con discapacidad

Artículo 15. Apoyo familiar para la promoción de autonomía personal en situaciones de dependencia y/o discapacidad

El anteproyecto debe aclarar si el apoyo familiar para la promoción de autonomía personal en situaciones de dependencia y/o discapacidad tiene la consideración de prestación esencial, al serlo los servicios de promoción de la autonomía personal de acuerdo con el artículo 19.2.n) de la Ley 16/2010, o bien, si resulta de aplicación en este supuesto el artículo 19.3 de la misma Ley, según el cual, "3. El catálogo de servicios sociales de Castilla y León incluirá igualmente la consideración como esenciales de determinados servicios de apoyo a cuidadores no profesionales en el entorno de la familia



en los supuestos y condiciones que se establezcan”, lo que exigiría hacer las precisiones necesarias para su inclusión en el catálogo con tal carácter.

En cualquier caso, debería darse la coherencia necesaria a la redacción de este artículo, puesto que la misma genera una indefinición en los presupuestos mismos de su aplicación. Así, de la lectura del último párrafo de su apartado 1, parece resultar que es una prestación común que se activará en todo caso o “con carácter general” como dice el precepto, mientras que su apartado 3 parece limitar la prestación únicamente a los casos en los que concurran dificultades de atención o de integración social, que vengan además motivadas por “aislamiento social, vulnerabilidad o dificultades familiares”.

Capítulo V. Apoyos a la capacidad jurídica a las personas mayores de edad o menores emancipados con discapacidad

Art. 16. Medidas de apoyo a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad

Como pone de manifiesto el artículo 16, la regulación del anteproyecto sobre esta cuestión debe enmarcarse en la normativa civil (sobre la que el Estado dispone de competencia exclusiva *ex* artículo 149.1.8ª de la CE) y, en particular, en las previsiones 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, norma en la que se pretende adecuar nuestro ordenamiento jurídico a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad y, según su Preámbulo, se procede a un cambio “de un sistema como el hasta ahora vigente en nuestro ordenamiento jurídico, en el que predomina la sustitución en la toma de las decisiones que afectan a las personas con discapacidad, por otro basado en el respeto a la voluntad y las preferencias de la persona quien, como regla general, será la encargada de tomar sus propias decisiones”.

Por otra parte, el artículo 16.3 refiere que la Administración Autonómica pretende desarrollar el apoyo a la capacidad jurídica a través de un medio propio, bien directamente o en colaboración con el tercer sector. Debe reflexionarse sobre la conveniencia de limitar en una ley el modo de gestión de este servicio, de entre las alternativas de las que dispone la Administración, puesto que el encargo al medio propio no requiere de esta proclamación legal, sino del cumplimiento de los requisitos definidos en el



artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Artículo 17. Apoyo a la capacidad jurídica de las personas mayores de edad o emancipados con discapacidad

En relación con el contenido de la prestación de apoyo a la capacidad jurídica al que alude el artículo 17.2 del anteproyecto, deben tenerse particularmente presentes las previsiones de actuación de las entidades públicas que se contienen en el artículo 253 del Código Civil, "Cuando una persona se encuentre en una situación que exija apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica de modo urgente y carezca de un guardador de hecho, el apoyo se prestará de modo provisional por la entidad pública que en el respectivo territorio tenga encomendada esta función.(...)" y en el artículo 275.1, párrafo segundo, del mismo texto legal: "Asimismo, podrán ser curadores las fundaciones y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro, públicas o privadas, entre cuyos fines figure la promoción de la autonomía y asistencia a las personas con discapacidad".

Capítulo VI. Otras Actuaciones de apoyo a las personas con discapacidad (artículos 18 a 20)

A lo largo del capítulo VI del anteproyecto no se regulan prestaciones o apoyos, sino medidas o acciones de fomento a desarrollar por la Administración en favor de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, cuestiones que ya reciben tratamiento en la Ley 2/2013 y que, de incorporar novedades, deberían aprobarse como modificación de este texto legal, para evitar su dispersión y una eventual falta de coherencia que a la postre puede redundar en una pérdida de eficacia en la consecución de los loables propósitos que persigue.

A su vez, en estos artículos y en otros del anteproyecto, se insiste en la formación de los profesionales, de la que también se ocupa el artículo 11 de la Ley 2/2013.

Resulta innecesaria igualmente la continua alusión a la participación del tercer sector, en estas actuaciones o en otras que contempla el anteproyecto, ya que no son sino concreciones particulares de la regulación del modelo de relación y participación del Tercer Sector Social en Castilla y León con la Administración autonómica y el resto de Administraciones públicas de la Comunidad, que es objeto de regulación en su ley específica,



la Ley 5/2021, que es la sede natural en la que deberían situarse las novedades que pretenda incorporar el anteproyecto en dicho modelo.

Título II. De la coordinación, colaboración y metodología de trabajo en los apoyos a las personas con discapacidad

Capítulo I. Coordinación y metodología

Artículo 21. Mecanismos de coordinación interadministrativa y de colaboración con el Tercer Sector

De acuerdo con el artículo 16.1.c) del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, es función de la Comisión de Secretarios Generales la de "coordinar y proponer actuaciones dirigidas a conseguir la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que se desarrollen en los diversos ámbitos de las políticas generales así como evaluar las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos". Según el artículo 16.3 de la misma norma, también le corresponde, a propuesta de la Consejería competente en la materia "Ejercer las funciones de coordinación interdepartamental que no estén atribuidas a ningún otro órgano".

De este modo, el artículo 21 del anteproyecto resulta innecesario, tal como también ha puesto de manifiesto el informe jurídico. De mantenerse, se debe suprimir la numeración del único apartado que lo conforma.

Artículo 22. Metodología de trabajo profesional en los apoyos a las personas con discapacidad

El artículo 22 (al que además se remite el artículo 5.6 del anteproyecto cuando indica que el plan de apoyos se elaborará conforme a la metodología aquí prevista) debería hacer una mención específica a la regulación del artículo 38 de la Ley 16/2010, relativo a la "Valoración de las situaciones de necesidad, planificación de caso y desarrollo de la intervención".

Junto a ello, la regulación del profesional de referencia que realiza el artículo 22, que existirá en todo caso, no coincide con la prevista en el artículo 39 de la citada Ley 16/2010 que prevé que "cada persona usuaria de servicios sociales tendrá asignado un profesional de referencia que asumirá funciones de interlocución, seguimiento del caso y coordinación", pero solo en el supuesto de que "la intervención haya de prolongarse en el tiempo".



Ello hace necesaria la modificación del artículo 22 del anteproyecto o bien del 39 de la Ley 16/2010 para su adecuada coordinación.

En todo caso, se debe mejorar la redacción del artículo 22 para obtener una mayor claridad en la regulación del referido profesional de referencia, teniendo en cuenta, además, la opción prevista en el mismo artículo 39 de la Ley 16/2010: "Este profesional de referencia podrá ser sustituido por otro en razón de la intervención necesaria desde otros niveles funcionales, así como en los demás supuestos que reglamentariamente se determinen".

Capítulo II. De la participación en la prestación de apoyos

Artículo 23. *Participación de la iniciativa privada*

El apartado 1 del artículo 23 del anteproyecto dispone que "La iniciativa privada podrá colaborar, de forma subsidiaria y complementaria en el marco del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, en la planificación, gestión o provisión de prestaciones, servicios y programas dirigidos a las personas con discapacidad y sus familias".

A este respecto, conviene recordar la necesidad de financiación pública para que los recursos de titularidad privada formen parte del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, que resulta del artículo 4.3 de la Ley 16/2010 "(...) constituyen el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública el conjunto de recursos, programas, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de titularidad pública y los de titularidad privada financiados total o parcialmente con fondos públicos". Ello sin perjuicio de la existencia de otros "agentes del sistema" de titularidad privada, que no forman parte de aquel sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 16/2010.

Artículo 24. *Trabajo en red*

Este artículo señala en su apartado primero que "Las administraciones públicas de la Comunidad promoverán el trabajo en red de las entidades del Tercer Sector Social entre sí y con las Administraciones públicas, como forma de colaboración y participación en el desarrollo los planes e intervenciones destinados a las personas con discapacidad".

De nuevo se introduce una referencia a la colaboración y participación del Tercer Sector que debe incorporarse a su ley reguladora, la Ley 5/2021,



para evitar la dispersión normativa y tratarse de una cuestión que parece que puede extenderse a otros ámbitos, más allá del limitado a las personas con discapacidad.

Disposición adicional. Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad.

La disposición adicional del anteproyecto prevé que “El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, previsto en la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, incorporará entre sus contenidos, en el momento de su revisión, las medidas de apoyo que se deriven de la presente Ley, con la finalidad de que sean integradas y se desarrollen en coordinación con el resto de las acciones que se planifiquen”.

Hay que recordar que el artículo 68 de la Ley 2/2013 atribuye a la Junta de Castilla y León la función de aprobar cada cuatro años un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad de Castilla y León. El último, aprobado por Acuerdo 7/2017, de 9 de febrero, para el período 2016/2020, ha perdido vigencia, por lo que hasta su nueva aprobación habrá de estarse a lo que al respecto pueda establecer la planificación general de servicios sociales 2022-2025, aprobada por el Acuerdo 150/2021, de 23 de diciembre.

Por ello, como indica el Informe Previo del CES “dado que se ha cumplido el plazo de vigencia del actual Plan, parece necesario que se elabore, a la mayor brevedad posible, un nuevo Plan, al objeto de adaptarlo al contenido de este Anteproyecto, en el que se incluyan las actuaciones y medidas reconocidas en la norma que ahora informamos”.

Al respecto, conviene poner de manifiesto la relevancia de la planificación que deriva del artículo 74 de la Ley 16/2010: “1. La planificación autonómica de los servicios sociales será vinculante para todas las administraciones públicas de Castilla y León y para las entidades privadas titulares de servicios sociales financiados, total o parcialmente, con fondos públicos, que no podrán contravenir las determinaciones establecidas en aquellos. 2. Esta planificación será sólo indicativa para las entidades privadas titulares de servicios sociales no financiados con fondos públicos”.



Disposiciones finales

Primera. Modificación de la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León

El apartado Uno de la disposición final primera modifica el contenido de la letra h) del artículo 11 de la Ley 16/2010 (la referencia correcta sería al artículo 11.2) con la siguiente redacción: "al apoyo a la activación de su proyecto de vida, identificando los propósitos y metas, actividades y situaciones que den sentido a su vida, e incluirá tanto los apoyos del entorno familiar y comunitario, como los proporcionados por los servicios sociales y en coordinación, en su caso, con otros sistemas de bienestar social".

El artículo 11 de la Ley 16/2010, sobre "Derechos de las personas en relación con la prestación de los servicios sociales", enumera una serie de derechos específicos que tendrán los beneficiarios del sistema de servicios sociales, además de los reconocidos en la normativa estatal básica. Entre ellos, se incluye con carácter general, en su artículo 11.2.m), el de recibir servicios y prestaciones (...). Ahora bien, este artículo no define cada una de las prestaciones del Sistema, por lo que, en atención a esta sistemática, no debería incluirse una referencia específica en el artículo 11 a la prestación de apoyo a la activación del proyecto de vida como la que pretende incorporarse en el artículo 11.2.h).

El apartado Dos de la disposición final primera introduce el apartado q) en el artículo 19 de la Ley 16/2010 (la referencia correcta sería al artículo 19.2), de modo que considera prestación esencial "El apoyo para la activación del proyecto de vida dirigido a aquellas personas que, por dificultades de carácter funcional o psicosocial, precisen de acompañamiento técnico para su elaboración".

Tal y como se indicó en el comentario al artículo 1.3 del anteproyecto, en la disposición final primera se deben incluir como beneficiarios de esta prestación esencial a los determinados en los artículos 1.3 y 6 del anteproyecto, puesto que se omite sin justificación a las personas con discapacidad en situación de dependencia.

Esta observación al apartado Dos de la disposición final primera tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".



Segunda. Modificación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad

En la redacción del artículo 68.1.b) de la Ley 2/2013 cuya modificación se propone, sería aconsejable suprimir la última palabra “legamente”, para no condicionar el tipo de norma en la que deba preverse la actuación a la que se refiere.

En todo caso, se insiste una vez más en la necesidad de coordinar el anteproyecto con las previsiones de la Ley 2/2013, objetivo que no se logra con esta mínima modificación que acomete la disposición final segunda, ni con la derogación que prevé el anteproyecto de dos de sus disposiciones adicionales.

Tercera. Publicidad activa de la información pública

La disposición final tercera prevé que “La información pública y los datos que se puedan generar en aplicación de la presente norma deberán ser puestas a disposición en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, debiendo ser suministrados con el nivel de agregación o disociación que sea preciso para garantizar la protección de los datos personales de las personas a las que se refiera la información”.

Esta disposición se considera innecesaria en la medida en que el mandato que establece deriva de otras normas, las reguladoras de la transparencia y de la protección de datos personales.

Cuarta. Desarrollo reglamentario

En relación con esta disposición conviene reiterar la observación realizada en el informe de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de 2 de marzo de 2021 (pág.59), cuando indica que “en adecuada técnica normativa las cláusulas de habilitación reglamentaria deben acotar el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo reglamentario. Lo dicho anteriormente no se localiza en la genérica cláusula de desarrollo reglamentario que incorpora el anteproyecto, de manera que ante una ley que contiene casi en exclusiva mandatos sin concreción en el articulado, esta falta de precisión en el desarrollo reglamentario conlleva aún una mayor indeterminación en el ejercicio de los derechos subjetivos que se tratan de reconocer según su parte expositiva”.



Quinta. Entrada en vigor

La disposición final quinta dispone la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Se prevé así una entrada en vigor distinta de la general, ya que no se aplica la *vacatio legis* de 20 días contemplada en el Código Civil y en el artículo 74 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Dicha previsión no se justifica de forma suficiente, por lo que se considera aconsejable mantener la citada regla general del ordenamiento, que posibilita el conocimiento de la norma y la adopción de medidas de adaptación o tránsito hacia la misma con anterioridad a su vigencia.

III CONCLUSIONES

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

Una vez que se complete la tramitación del proyecto en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del dictamen; atendidas las observaciones efectuadas al artículo 5.3 y a la disposición final primera. Dos del anteproyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León"; y consideradas las restantes observaciones, podrá elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de apoyo al proyecto de vida de las personas con discapacidad en Castilla y León.

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