



Informe RSJ nº: 328/2018

Visto el Anteproyecto de Ley reguladora de los derechos y atención a las personas con discapacidad en Aragón, del que se le ha dado traslado a este centro directivo, procede de informar en los siguientes términos:

I.- Los artículos 1 y 3.3.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la asesoría jurídica de la Diputación General de Aragón, así como el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante Ley 2/2009), determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir informe sobre los anteproyectos de Ley que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

Este informe tiene carácter preceptivo pero no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse o no a las consideraciones que se realicen en el mismo.

II.- El anteproyecto señala en su exposición de motivos que en nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, regula los servicios para las personas con discapacidad en Aragón y estableció el marco básico de actuación de las políticas públicas aragonesas dirigidas a la población con discapacidad. Sin embargo, era necesaria la publicación de una norma que previera las acciones públicas dirigidas a las personas con discapacidad desde una perspectiva transversal, recogiendo medidas en el ámbito sanitario, laboral, educativo, de servicios sociales, de ocio, de cultura y deporte, así como en lo referente a la accesibilidad urbanística, arquitectónica, del transporte y la comunicación.

Es por ello que esta Ley promueve el respeto a la diversidad desde el reconocimiento del valor de las personas con capacidades diferentes a la mayoría, lo que supone un cambio fundamental de las políticas públicas, que han de dirigir sus objetivos a lograr la accesibilidad universal, proporcionando los apoyos necesarios para alcanzarla, a fin de alcanzar una vida independiente y una sociedad plenamente inclusiva.

III.- El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por **Ley Orgánica 5/2007**, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, recoge el título competencial autonómico para la regulación de esta materia de derechos y atención a las personas con discapacidad. Partiendo de previsiones genéricas de los artículos **20, 23 y 25**, se recoge la competencia exclusiva en materia de atención social en el artículo **71.34**, sin perjuicio de otras materias o áreas específicamente relacionadas transversalmente, recogidas en dicho artículo 71, puntos 9,10, 15, 28, 36, 37, 43, 49, 52 y 55. También, el artículo 73, 74, 75 párrafos 5, 11, 12; el artículo 77.2 y el artículo 79.

IV.- **Respecto a la competencia para la elaboración del anteproyecto**, corresponde la iniciativa legislativa al Gobierno de Aragón, conforme al **artículo 42.2** del Estatuto de Autonomía de Aragón, así como los **artículos 12.3 y 37.1** de la Ley 2/2009. Dicha iniciativa legislativa se ejercita mediante el envío de los anteproyectos de ley a las Cortes de Aragón para su tramitación, y la concreta iniciativa para la elaboración de anteproyectos de ley, a tenor del **artículo 37.2** de la misma, corresponde a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación, siendo en este caso el Departamento competente el de Ciudadanía y Derechos Sociales, con base en lo dispuesto en el Decreto 316/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, el Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan

competencias a los Departamentos, y el Decreto 108/2015, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

V.- Desde el punto de vista procedimental, el presente anteproyecto en atención a su naturaleza debe de adecuarse a la tramitación exigida en el **artículo 37** de la Ley 2/2009, conforme a la redacción dada al mismo por la Ley 10/2012 de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, incrementando una serie de informes en la elaboración del anteproyecto, así como estableciendo una elevación del anteproyecto de ley al Gobierno para que el mismo decida sobre los trámites a seguir.

A la vista de la documentación remitida a este centro directivo:

1º) Consta en el expediente facilitado a esta Dirección General, la Orden conjunta del Consejero de Presidencia y de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 7 de noviembre de 2017, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de los derechos y la atención a las personas con discapacidad.

Asimismo en dicha Orden se acuerda encomendar a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia el impulso y la coordinación general de las actuaciones y del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales la realización de los trámites necesarios para su elaboración y aprobación como proyecto de ley.

2º) Se incluye una memoria justificativa y económica de 10 de abril de 2018, firmada por el Secretario General Técnico de Ciudadanía y Derechos Sociales en la que se hace referencia a la necesidad y oportunidad de elaborar

la norma, el contenido de la misma, marco normativo, valoración del anteproyecto, así como las consideraciones sobre el impacto por razón de género de las medidas establecidas.

La memoria económica, se incorpora a la memoria justificativa como un apartado. Consideramos que resulta manifiestamente insuficiente como memoria económica ya que se limita a señalar que la mayoría de las medidas incorporadas en el anteproyecto de Ley no implicarán un aumento del gasto actual, concluyendo que el impacto económico es nulo y no afecta a los presupuestos al no generar incremento de dotaciones presupuestarias.

Como suele recordarse en los informes emitidos por la Dirección General de Servicios Jurídicos respecto a los proyectos normativos sometidos a su consideración, el Consejo Consultivo de Aragón y anteriormente la Comisión Jurídica Asesora, ha señalado reiteradamente que la estimación del coste que puede llevar aparejada cualquier actuación pública es una exigencia elemental del buen gobierno. Y por ello la memoria económica que exige la Ley 2/2009 debe contener una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición determinando tanto el coste como su forma de financiación, con independencia de si se va a producir o no un incremento del gasto.

En este expediente debería haberse incluido una relación de cada una de las actuaciones que se van a realizar, una cuantificación pormenorizada de costes directos e indirectos de las mismas e información sobre los Departamentos implicados en la financiación de los gastos, con expresión de las partidas presupuestarias que recogerán en los mismos.

3º) Se acompaña el preceptivo informe elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo, de 24 de mayo de 2018.

4º) Con fecha 23 de enero de 2018, el Gobierno de Aragón ha tomado razón de la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto y acuerda dar cumplimiento al **artículo 37.6** de la citada Ley 2/2009 (El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos).

5º) Consta acreditado igualmente y de manera adecuada el cumplimiento de lo exigido en el **artículo 133** de la Ley 39/2015. Se observa así el cumplimiento de su apartado 1, que lo ponemos en conexión con el **artículo 53.2** de la Ley 8/2015 de transparencia y de su **apartado 2**, (Resolución de 15 de marzo de 2018).

6º) Los trámites no se han limitado únicamente a cumplir con los preceptivamente exigidos por la normativa legal ya que consta el traslado a distintos Departamentos de la Administración Autonómica.

7º) Se incluyen en la documentación, diversos oficios del Secretario General Técnico del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, fechados el 26 de marzo de 2018, de solicitud de informe a determinados órganos. En concreto, los siguientes: la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Consejo Escolar de Aragón, el Consejo Local de Aragón, el Consejo de Cooperación Comarcal de Aragón, el Consejo asesor de atención a la salud de la mujer, el Consejo de Salud de Aragón. Su simple relación evidencia la transversalidad del anteproyecto de Ley por afectar a una gran diversidad de materias o incidir, de manera más o menos directa, en sectores distintos.

Al respecto de los trámites ordenados por el Gobierno de Aragón es preciso indicar que las sugerencias de modificación aportadas por los Departamentos y organismos, muchas de ellas argumentadas por razones de oportunidad quedan al margen del presente informe. El órgano directivo tramitador, al hilo del intenso proceso de participación ciudadana, elaboró unas tablas en las que se hace una somera referencia a las aportaciones que entiende más relevantes. Hubiera sido conveniente, en lo que respecta a todas estas aportaciones, recoger en informe separado las tenidas en cuenta y las no estimadas con su correspondiente razonamiento.

7º) Se incluye en el expediente dos versiones del anteproyecto de Ley. La última, denominada V-2, es la versión que va a ser estudiada en este informe.

8º) El anteproyecto de Ley no precisa el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, siendo meramente facultativa su solicitud, tal y como resulta del artículo 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y del artículo 13 del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón.

V.- Análisis del anteproyecto. Estructura y contenido. Aspectos que sugieren la reconsideración de su formulación.

El anteproyecto de Ley de derechos y la atención a las personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Aragón consta de una Exposición de Motivos y 80 artículos, estructurados en un Título Preliminar y los Títulos I a XII, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Respecto a la estructura de la norma, el texto, en términos generales, se ajusta a la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón.

A continuación pasaremos a exponer una serie de consideraciones y sugerencias relativas a la formulación de algunos aspectos del anteproyecto:

I.- Con relación a la PARTE EXPOSITIVA,

La exposición de motivos, de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, tiene la función de explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

La parte expositiva de la disposición tiene un contenido acorde con su naturaleza. Únicamente tenemos que reseñar que deberán mencionarse pormenorizadamente las competencias de nuestra Comunidad Autónoma para regular esta materia, y, atendiendo a la incidencia transversal en otros ámbitos hay que aludir, al menos, a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en menores (**artículo 71.39ª**), deporte (**artículo 71.52ª**) y sanidad y salud pública (**artículo 71.55ª**) y las competencias compartidas en materia de enseñanza (**artículo 73**), medios de comunicación social (**artículo 74**), Seguridad Social (**artículo 75.1ª**), protección de datos de carácter personal (**artículo 75.5ª**), políticas de integración de inmigrantes (**artículo 75.6ª**) y régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas aragonesas (**artículo 75.11ª y 12ª**).

También deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las

entidades y sectores afectados, entre otros. Esta información deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria.

II.- Con relación a la **PARTE DISPOSITIVA**, la redacción tanto del articulado, como sus Disposiciones posteriores, con carácter general, resulta ajustada a Derecho y no plantean ningún problema de índole jurídica, obedeciendo la misma a razones o criterios de oportunidad que no compete analizar a este centro directivo.

Sin perjuicio de lo anterior realizaremos las siguientes observaciones:

- Se aprecia un error en la relación de definiciones incluidas en el **artículo 3**, debiendo añadirse un apartado, **separándose en dos el actual apartado i)**, al incluirse en el mismo dos definiciones, "*atención integral*" e "*inclusión social*". Esto conlleva una nueva denominación de los apartados siguientes.

- En el **artículo 46**, dedicado al acceso y utilización de bienes y servicios, resulta conveniente poner de manifiesto que la redacción de este artículo es prácticamente idéntica al **artículo 50** de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía y que este precepto tal y como se recoge en la Resolución de 12 de enero de 2018, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica en Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía ha suscitado dudas sobre su constitucionalidad por lo que según lo previsto en el **artículo 33.2** de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional se ha designado un grupo de trabajo para proponer a la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de

Controversias la solución que proceda. Sin que hasta la fecha se haya pronunciado esta Subcomisión sobre la decisión adoptada.

- El artículo 59, en cuanto a su contenido, resulta confuso, al no quedar claro los preceptos del Código Civil al que se hace referencia, A su vez, debe tenerse en cuenta que en nuestra Comunidad Autónoma, el Capítulo II del Título II del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, regula la incapacidad e incapacitación y es de aplicación a las personas con vecindad civil aragonesa, por lo que debería incluirse esta referencia normativa.

- En el artículo 60.1 debería modificarse la referencia a la Ley de Servicios Sociales de Aragón, mencionando la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

- Respecto al artículo 70 dedicado a la contratación pública, debe tenerse en cuenta que, actualmente, está tramitándose el anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública en Aragón que regula expresamente el criterio de resolución de empates en la valoración de ofertas (artículo 21) y las reservas sociales de contratos (artículo 33), por lo que se sugiere suprimir este artículo 70, ya que su contenido, al menos en parte, se incluye en el anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública en Aragón, norma que tiene por objeto establecer medidas orientadas a hacer un uso eficiente y estratégico de los contratos públicos para el desarrollo de políticas públicas por parte de los poderes adjudicadores de Aragón, y la definición del sistema de gobernanza en materia de contratación pública en el sector público de Aragón.

- En el artículo 75.2, se debe hacer la remisión a la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

- En El Título XII dedicado al régimen sancionador en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, debería añadirse un artículo dedicado a la prescripción de las infracciones, ya que únicamente se regula la prescripción de las sanciones (**artículo 79**).

También en este Título XII, concretamente en el **artículo 78**, se establece que las sanciones por las infracciones tipificadas en los artículos anteriores podrán imponerse en los grados mínimo, medio y máximo, pero **no se regulan los criterios de graduación de las sanciones**, por lo que deberá completarse esta regulación.

- DISPOSICIONES ADICIONALES, DEROGATORIA Y FINALES. El anteproyecto tiene cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales, que no plantean problema jurídico alguno.

Sin perjuicio de otro criterio mejor fundado, es todo lo que procede informar con arreglo a derecho.

**CAUDEVILLA
LAFUENTE
ISABEL - DNI**

Firmado digitalmente
por CAUDEVILLA
LAFUENTE ISABEL - DNI

Fecha: 2018.06.12
13:17:27 +02'00'

**SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE
CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES**