

N.º 58/2018

Excma. Sra.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 14 de febrero de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 16 de enero de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria justificativa.- Como primer documento conformador del expediente desarrollado para la elaboración y aprobación del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, figura una Memoria redactada el día 19 de julio de 2017 por la Directora General de Atención a la Dependencia. En dicho documento se exponen las razones de conveniencia que justifican el impulso de la iniciativa legislativa, cuyo objetivo sería articular un sistema de planificación de apoyos para las personas afectadas de

discapacidades psíquicas y limitadas en su autonomía para la toma de decisiones, concebido también como instrumento de auxilio a los integrantes de su entorno familiar y orientado a la previsión de medidas para cuando desaparezca el soporte familiar del discapacitado. Como elemento clave de ese sistema, pretenden crearse varias unidades de orientación y apoyo, provistas de agentes mediadores, que colaborarían en la elaboración de los planes personales de futuro de los discapacitados comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma.

En la Memoria se explica que la materia objeto de regulación ha sido sometida a un previo proceso de consulta pública, de conformidad con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dando lugar a la formulación de algunas alegaciones por parte de entidades actuantes en el sector social concernido. Se aborda también la incidencia presupuestaria de las medidas contempladas en la norma legal proyectada, significando que las de tipo residencial no conllevarían una mayor exigencia de medios por parte de la Junta de Comunidades, pues serían asumidas con los recursos disponibles. En cuanto al impacto económico de la creación y funcionamiento de las nuevas unidades de orientación previstas en la disposición, estas sí precisarían de medios personales adicionales, cuyo coste se examina con detalle en una Memoria económica independiente.

El citado documento incluye una exposición resumida del contenido de un anteproyecto de Ley redactado al efecto, analizando sus repercusiones jurídica y económico-presupuestaria. Finalmente, también se abordan los impactos de la norma desde las perspectivas de género y de la competitividad de las empresas, ámbitos en los que se niega la producción de impacto alguno.

Segundo. Autorización de la iniciativa.- A la vista de dicha Memoria, la Consejera de Bienestar Social autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.

Tercero. Memoria económica.- El 20 de julio de 2017 la Directora General de Atención a la Dependencia suscribió una Memoria económica, en la que se hacen previsiones y cálculos sobre la incidencia presupuestaria de

las medidas contempladas en la disposición legal proyectada, determinando la amplitud del espectro social al que van dirigidas, las estructuras administrativas y recursos ya existentes, así como el incremento de gastos de personal derivado de la creación de cinco nuevas unidades de orientación y apoyo, y de una Oficina Regional de Orientación y Apoyo, encargada esta última de la Coordinación de las cinco unidades antedichas y del Registro de los planes personales de futuro de los discapacitados. Consecuentemente, el aumento de gasto derivado del funcionamiento de las referidas unidades y oficina se cifra en 376.501,39 euros anuales.

Cuarto. Informe sobre racionalización y simplificación administrativa.- Con fecha 1 de agosto de 2017 fue emitido informe sobre el texto legal proyectado por parte del Coordinador de Calidad de la Consejería promotora de la norma, indicando que el citado anteproyecto *“no afecta a la simplificación administrativa y reducción de cargas de los procedimientos catalogados en la Consejería de Bienestar Social”*, pues, aunque conlleva la implantación de un nuevo procedimiento, que se adivina de gran sencillez, sus características concretas serán determinadas en un futuro desarrollo reglamentario, siendo entonces cuando podrá entrar a valorarse el grado de racionalización y simplificación de ese procedimiento.

Quinto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- El 17 de agosto posterior se emitió informe por parte del Director General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, a los efectos previstos en el artículo 23.1 de la Ley 1/2016, de 22 de abril, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2016, prorrogados durante el año 2017. Dicho informe se pronuncia en sentido favorable respecto a las previsiones de gasto futuro reseñadas en la Memoria económica aludida en el antecedente tercero, puntualizando que los gastos a que dieran lugar las medidas contempladas en la futura Ley quedan supeditados, en todo caso, a las dotaciones financieras que a tal fin se consignen en las sucesivas leyes anuales de presupuestos, así como al cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad financiera que se fijan para la Comunidad Autónoma.

Sexto. Informe de la Dirección General de la Función Pública.- Obra también en el expediente un informe del Director General de la Función Pública de 11 de septiembre de 2017, donde se indica que la norma legal proyectada no precisa del informe preceptivo de ese órgano, sin perjuicio de su eventual y posterior intervención en el estudio y/o informe de las modificaciones de relaciones de puestos de trabajo que requiera la puesta en marcha de la oficina regional prevista en la misma.

Séptimo. Primer borrador.- Seguidamente, se integra en el expediente un primer borrador del anteproyecto de Ley, titulado “*de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha*”, que consta de una exposición de motivos, 20 artículos -encuadrados en tres títulos-, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

Octavo. Informe de la Secretaría General.- El texto legal proyectado fue informado con fecha 26 de septiembre de 2017 por la titular de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social, analizándose, principalmente, la competencia para la tramitación de la iniciativa legislativa, el contenido de la norma proyectada y el procedimiento a seguir antes de su sometimiento al Consejo de Gobierno. El informe concluye indicando que el texto estudiado respeta el ordenamiento jurídico, por lo que es informado favorablemente.

Noveno. Informe sobre impacto de género.- En la misma fecha anterior, la referida Secretaria General de Bienestar Social emitió un informe complementario sobre el impacto de género de la norma legal proyectada, concluyendo que ninguna de sus previsiones contiene alusiones, prioridades, ventajas, diferencias o discriminaciones con incidencia sobre dicho ámbito, por lo que merece una valoración neutra desde esa perspectiva.

Décimo. Información pública.- Mediante resolución de la citada Secretaria General se dispuso la apertura de un periodo de información pública en relación con el aludido proyecto normativo, cuyo anuncio fue hecho público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 29 de septiembre posterior, otorgando a cuantos estuvieran interesados un plazo de veinte días

para poder examinar el expediente y efectuar las alegaciones, observaciones o sugerencias que se estimasen oportunas.

Undécimo. Alegaciones.- Obran en el expediente, seguidamente, sendos escritos de alegaciones donde se efectúan numerosas sugerencias y propuestas de cambio de redacción a diferentes artículos del texto legal proyectado, que fueron formuladas por parte de las siguientes entidades:

- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) en Castilla-La Mancha.

- Plena Inclusión y Fundación Tutelar de Castilla-La Mancha (FUTUCAM).

Duodécimo. Informe sobre las alegaciones.- A la vista de las alegaciones y propuestas recibidas, la Directora General de Atención a la Dependencia emitió un informe -el 6 de noviembre de 2017- en el que se refleja el tratamiento dado a dichas observaciones y aportaciones, así como los razones ponderadas en cada caso para su aceptación o rechazo.

Decimotercero. Informe del Consejo Asesor de Servicios Sociales.- En sesión celebrada el 3 de noviembre de 2017 el Consejo Asesor de Servicios Sociales acordó informar y valorar favorablemente el anteproyecto de Ley redactado, lo que se deja acreditado en el expediente mediante certificado expedido por la Secretaria de dicho órgano colegiado.

Decimocuarto. Segundo borrador.- Con posterioridad, se integra en el expediente un segundo borrador del anteproyecto de Ley, que presenta la misma estructura compositiva que la versión precedente.

Decimoquinto. Informe del Gabinete Jurídico.- Seguidamente, se emitió informe por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, datado a 5 de diciembre de 2017, en el que, tras reflejarse los principales antecedentes normativos a tomar en consideración, el ámbito competencial concernido por la iniciativa, el procedimiento sustanciado para su elaboración y el propio contenido del anteproyecto, se efectúan varias observaciones y

propuestas, sin perjuicio de las cuales se emite un pronunciamiento favorable al texto legal en proceso de aprobación.

Decimosexto. Informe de la Secretaría General.- Con fecha 14 de diciembre posterior se integra en el expediente un nuevo informe de la Secretaria General de la Consejería consultante, en el que se hace una valoración de las observaciones recibidas del Gabinete Jurídico, explicando cuál ha sido su incidencia en el texto proyectado, donde se habrían introducido modificaciones en cuatro apartados de su articulado.

Decimoséptimo. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita, mediante la oportuna certificación, que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 26 de diciembre de 2017, acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley de protección y apoyo garantizado para las personas con discapacidad en Castilla-La Mancha, así como su remisión a este órgano consultivo para recabar el dictamen correspondiente.

Decimoctavo. Texto definitivo del anteproyecto.- El expediente se completa con el texto definitivo del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, titulado “*de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha*”, que consta de exposición de motivos, 20 artículos -enunciados en tres títulos-, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos, con amplia referencia a los precedentes normativos internacionales, comunitarios, estatales y autonómicos que guardan relación con las medidas contempladas en la disposición, se ocupa de explicar las razones que justifican la iniciativa, ponderando la realidad social y circunstancias que hacen aconsejable su aprobación. Finalmente, se describe la estructura de la disposición y el sentido de sus principales determinaciones.

El título preliminar, denominado “*Disposiciones generales*”, consta de cinco artículos que se ocupan, sucesivamente, del “*Objeto*” de la Ley -artículo 1-, su “*Ámbito de aplicación*” -artículo 2-, la identificación de sus

“Destinatarios” -artículo 3-, los “Principios informadores” -artículo 4- y la formulación de varias “Definiciones” a efectos de la propia Ley -artículo 5-.

El título I trata del denominado “Sistema de apoyos” y comprende desde el artículo 6 al 12, los cuales versan sobre las “Características del sistema de apoyos” -artículo 6-, las “Unidades de orientación y apoyo” -artículo 7-, la figura del “Agente de mediación” -artículo 8-, la “Oficina regional de orientación y apoyo” -artículo 9-, el “Plan personal de futuro” -artículo 10-, la “Garantía de apoyo residencial” -artículo 11- y previsiones de “Desarrollo reglamentario” -artículo 12-.

El título II versa sobre el referido “Plan personal de futuro” e integra el resto de los artículos de la Ley, que tratan sobre las funciones de “Información y orientación” -artículo 13-, la “Elaboración del plan personal de futuro” -artículo 14-, el “Contenido del plan personal de futuro” -artículo 15-, su “Modificación, sustitución o revocación” -artículo 16-, la “Eficacia del plan personal de futuro” -artículo 17-, su “Formalización y registro” -artículo 18-, el “Registro de planes personales de futuro de Castilla-La Mancha” -artículo 19- y la “Puesta en marcha del plan personal de futuro” -artículo 20-.

Las dos disposiciones adicionales incorporan sendas determinaciones atinentes a las “Referencias a la Consejería competente en materia de sanidad” -primera- y a la “Coordinación para el cumplimiento del plan personal de futuro” -segunda-.

Por último, las tres disposiciones finales tratan sobre el “Plazo para el desarrollo reglamentario” de la Ley -primera-, la “Habilitación al Consejo de Gobierno” -segunda- y su fecha de “Entrada en vigor” -tercera-.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 24 de enero de 2018.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 3 se establece que este órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos: [] [...]*”
3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Procedimiento de elaboración del anteproyecto.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado actualmente, con carácter de norma básica, en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 133.1 establece que, previamente a la elaboración de un anteproyecto de ley, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente, si bien, el apartado 4 del mismo artículo recoge algunos supuestos y circunstancias en los que puede prescindirse de dicho trámite. A su vez, el apartado 2 del citado artículo dispone que “*Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que*

agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

Con independencia del cumplimiento de las exigencias generales referidas en el párrafo precedente, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que *“El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante el Anteproyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”*, quién asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos estos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Se aprecia así que la Ley autonómica optó por la alternativa de no definir cuáles han de ser las *“actuaciones”* y *“antecedentes”* previos a la referida toma en consideración, ni fijar los *“ulteriores trámites y consultas”* que sucedan a la misma, de lo que puede extraerse que, en cada caso, serán los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva, pero atendiendo, eso sí, a las exigencias que ahora vienen impuestas por las previsiones del artículo 133 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Dicho lo anterior, el examen de las actuaciones realizadas en el presente caso, que han sido ya descritas en los antecedentes, revela una general observancia de las reglas y criterios que resultan de aplicación, pudiendo destacarse que se ha dado adecuada satisfacción a los trámites de consulta previa e información pública previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y quedando acreditado el cumplimiento del trámite final de toma en consideración por parte del Consejo de Gobierno, que fue verificado el día 26 de diciembre de 2017, acordándose solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

No obstante, conviene significar que, aunque durante el proceso de elaboración de la norma se han emitido diversos informes que analizan su parcial incidencia desde diversos aspectos específicos, atinentes a sus

impactos presupuestario, de género, sobre la competitividad de las empresas y sobre la racionalización, simplificación y reducción de cargas administrativas; sin embargo no hay, propiamente, un informe que acometa el análisis de la norma desde la específica perspectiva del denominado *“impacto de discapacidad”*. El artículo 6 de la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, titulado *“Informe de impacto de discapacidad”*, establece que *“Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha y afecten a las personas con discapacidad, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato”*.

Podrá argumentarse, con razón, que, dado el contenido concreto del anteproyecto de Ley de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha, tanto las dos Memorias elaboradas inicialmente sobre el objetivo de la misma y sus repercusiones diversas, como los informes emitidos sucesivamente por la Directora General de Atención a la Dependencia y por la Secretaria General de Bienestar Social, no hacen otra cosa que ponderar diversidad de factores y cuestiones relacionables con el estudio de impacto previsto en dicho artículo 6, pero ello no es óbice para señalar que podría haberse redactado un informe específico que atendiera expresa y formalmente a la exigencia de informe impuesta en el referido precepto legal, haciendo alusión inequívoca al propósito de dar fiel cumplimiento al mismo.

En cualquier caso, procede recordar lo que este Consejo viene señalando respecto al alcance relativo de las carencias producidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, insistiendo en que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la*

suficiencia o carencia de los mismos” -dictamen 33/2010, de 17 de marzo, entre otros muchos-.

Por último, cabe señalar que el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y enteramente foliado, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco constitucional, estatutario y legal en que se inserta el anteproyecto de Ley.- Previamente al examen del texto legal proyectado y sometido a dictamen, conviene identificar los principales elementos del marco normativo en el que se desenvuelve la competencia que faculta a la Junta de Comunidades para acometer la regulación objeto del mismo. A ese fin, puede tomarse como principal referente lo ya expuesto en el dictamen 253/2014, de 23 de julio, emitido por este Consejo en relación con el anteproyecto de Ley de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, aprobado finalmente como Ley 7/2014, de 13 de noviembre.

Así, cabe recordar, en primer término, que el contenido de la norma legal ahora proyectada constituye también una nueva manifestación del ejercicio de la competencia autonómica exclusiva contemplada en el artículo 31.1.20^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, relativa a *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*, que es preciso relacionar con otras competencias ejercidas por las restantes Administraciones públicas del Estado.

Partiendo de ese referente competencial, la descripción del panorama normativo concernido por el anteproyecto de Ley que ahora se examina aconseja mencionar en primer lugar aquellos preceptos del texto

constitucional donde se contienen determinaciones primordialmente orientadas hacia el colectivo de las personas que padecen discapacidad, haciendo una alusión singular a su artículo 49, en el que se atribuye a los poderes públicos la misión de promover *“una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”*.

En desarrollo de esa misión, y con especial vinculación al ejercicio de la competencia estatal exclusiva contemplada en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, sobre *“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos”*, el Estado ha ido aprobando sucesivas normas de rango legal comprensivas de medidas incardinables dentro del ámbito material de la respuesta al colectivo de ciudadanos afectados por circunstancias personales discapacitantes. De ello ofrece una amplia y variada muestra el contenido de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa de la regulación española a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006, que introdujo numerosas modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico y, entre ellas, varias con incidencia en las tres normas legales preexistentes con mayor trascendencia en la materia: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; y 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. La disposición final segunda de dicha Ley 26/2011, de 1 de agosto, encomendó al Gobierno la elaboración de un texto refundido compilador, aclaratorio y armonizador de las tres normas legales previamente aludidas, el cual ha sido efectivamente redactado y aprobado como texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social -Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre-, que derogó las mismas y constituye, actualmente, el principal referente normativo estatal en la materia.

Para completar una descripción general de la normativa definitoria del panorama legislativo estatal con incidencia en la materia objeto de regulación, resulta también conveniente efectuar una referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, dada la frecuente asociación del padecimiento de una condición personal discapacitante y la eventualidad de que el portador de la misma pueda ser objeto de clasificación dentro de alguno de los grados de dependencia previstos en el artículo 26 de dicha Ley, y ser receptor, por tanto, de cualesquiera de los servicios y prestaciones enumerados en el catálogo detallado en el artículo 15 de la misma.

Pasando, seguidamente, al estudio del marco normativo autonómico, procede hacer una mención general al contenido de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, toda vez que sus previsiones orientadas a la mejor ordenación, organización y prestación equitativa de dicha clase de servicios a través del Sistema Público definido en su artículo 4, pueden también resultar de aplicación a personas afectadas por algún tipo de discapacidad, como denotan la alusiones específicas a este colectivo localizadas en los artículos 7, 36, 37 o 41 de la misma.

En segundo lugar, resulta ineludible hacer una mención más extensa a la precitada Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, dentro de cuyo contenido es posible destacar los siguientes preceptos, por su más visible engarce con la actividad de apoyo en la planificación y el refuerzo de garantías residenciales que constituyen el principal objetivo de la disposición legal proyectada.

Así, cabe recordar que el artículo 7 de dicha Ley recoge como derechos garantizados a las personas discapacitadas el “*derecho a tener un proyecto vital dotado de objetivos significativos para sus vidas, en base a sus preferencias y escala de valores*” -epígrafe d)- y el “*Derecho a tomar las decisiones sobre los aspectos fundamentales de su vida o en su caso, a participar en la medida de lo posible en dicha toma de decisiones, favoreciendo su acceso al máximo nivel de normalización posible en los recursos de apoyo utilizados*” -epígrafe e)-.

El artículo 9.1, comprensivo de una enumeración de medidas de garantía de los derechos de las personas con discapacidad, incluye como epígrafe g) la posible implantación de “*medidas de planificación*”.

El artículo 11 de la misma, relativo al respeto a la autonomía de las personas con discapacidad, también recoge previsiones asociables a las cuestiones abordadas en el anteproyecto de Ley, señalando sus apartados 1 y 3 que “*Las medidas para la garantía de los derechos y la igualdad de oportunidades facilitarán la toma de decisiones de las personas con discapacidad en los aspectos relevantes de su vida*” -apartado 1- y que “*En todo caso, se deberán tener en cuenta las características de la persona, sus limitaciones para la toma de decisiones de forma autónoma, contemplando los apoyos necesarios para que dicha toma de decisiones se efectúe con la mayor independencia posible*” -apartado 3-.

Posteriormente, el artículo 31 de la mencionada norma legal, concerniente a los “*Principios generales de la prestación de servicios de atención a las personas con discapacidad*”, establece en su apartado 3 que “*La Consejería competente en materia de asuntos sociales garantizará, en los términos establecidos en el título IV de esta ley, la participación de las personas con discapacidad y de sus familias en la planificación, diseño y ordenación de los servicios sociales de atención a las mismas, de manera que éstos respondan a sus necesidades e intereses, dentro de un marco que permita la sostenibilidad del sistema y el equilibrio presupuestario*”.

Por último, cabe hacer una referencia a lo señalado en el artículo 35 de dicha Ley, en cuyo inicio se indica que “*En la planificación, desarrollo y puesta en funcionamiento de recursos y servicios del sistema de servicios sociales se tendrán en consideración las necesidades derivadas de cada etapa del ciclo vital de las personas con discapacidad [...]*”.

IV

Examen del texto proyectado.- Procede, finalmente, pasar al estudio del texto legal proyectado, que suscita la formulación de algunas observaciones desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención redundaría en beneficio de la calidad técnica de la norma.

Tratamiento unitario de las previsiones de desarrollo normativo.-

El artículo 12 de la norma proyectada formula tres previsiones concretas de “*desarrollo reglamentario*”, que son fácilmente relacionables con el contenido de los artículos 7, 9 y 8 del propio título I, al que dicho artículo 12 pone fin.

Posteriormente, en el artículo 19, relativo al Registro de planes personales de futuro de Castilla-La Mancha, su apartado 2 incorpora otra previsión de desarrollo normativo, indicando que “*Reglamentariamente se regulará la organización y funcionamiento de este sistema de registro [...]*”.

Por último, la disposición final primera establece un plazo para la realización de los desarrollos reglamentarios precisados por la Ley, indicando: “*Plazo para el desarrollo reglamentario. [] El Consejo de Gobierno, en el plazo de doce meses contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor de esta ley, procederá a la aprobación de los reglamentos de desarrollo*”.

La impresión de conjunto que transmiten estas tres previsiones sobre el desarrollo normativo de la Ley revela cierta asimetría o falta de sistemática en su modo de configuración. En el primer caso, se dedica un artículo, de manera exclusiva, a concretar la exigencia de futuros desarrollos reglamentarios ligados a determinaciones de artículos precedentes -medida ciertamente atípica-; en el segundo, se hace mención a un específico desarrollo reglamentario vinculado a la materia tratada por el propio artículo -fórmula habitual-; y en el tercero, se recurre a una disposición final, pero solo

para imponer plazo al Gobierno en la labor de llevar a cabo los desarrollos reglamentarios que precise la Ley, lo cual es acorde con el contenido característico de dicha clase de disposiciones, según lo expuesto en la recomendación 42.e) de las Directrices de Técnica Normativa del Estado aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

A la vista de todo ello, como quiera que el redactor de la Ley ha creído conveniente identificar de forma individualizada algunas materias que deberán ser objeto de un desarrollo reglamentario posterior -lo que no obsta, obviamente, al ejercicio de esa potestad general por parte del Consejo de Gobierno respecto de otras materias no especificadas al efecto, *ex* artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de la Región-, estima este órgano consultivo que, desde el punto de vista de la sistemática normativa, lo más apropiado sería agrupar en una misma disposición final todas las previsiones concernientes al desarrollo normativo de la Ley, tanto las relativas a las materias concernidas, como la atinente al plazo temporal impuesto al ejecutivo, facilitando así una visión global de la materia y una fácil identificación de todos los desarrollos previstos. Como ejemplo de esto último, cabe remitirse a la técnica mostrada en la disposición final tercera, apartado 1, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados; en la disposición final segunda, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; o en la disposición final tercera, apartado 1, de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

Artículo 5. Definiciones.-

1.- En el segundo párrafo de su epígrafe a), que acoge una matización sobre el concepto de *“persona con discapacidad que por razón de la misma tenga limitaciones para la autonomía personal en la toma de decisiones”*, se indica que las limitaciones previamente aludidas *“vendrán definidas en su resolución de reconocimiento de grado de discapacidad o en su dictamen técnico facultativo y habrán sido tenidas en cuenta para la obtención de dicho grado de discapacidad”*. La lectura del precepto lleva a efectuar la sugerencia de emplear un término alternativo distinto al sustantivo *“obtención”*, en cuanto que suscita la idea de adquisición de un derecho o beneficio por parte

del sujeto concernido, cuando el padecimiento de un grado de discapacidad es una mera circunstancia personal, objetivable a través del correspondiente proceso de valoración, que finaliza con un pronunciamiento técnico en el que se determina y reconoce el grado concreto constatado en cada caso. Por ello, se sugiere sustituir el término analizado por otro que responda mejor al planteamiento efectuado, a cuyo fin podrían emplearse los sustantivos “*determinación*” o “*reconocimiento*”.

2.- En el párrafo segundo del epígrafe b), relativo al significado de la expresión “*carencia de apoyos familiares*”, se ahonda en el mismo indicando: “*Es la situación que se produce cuando la persona con discapacidad que contaba con una unidad familiar o convivencial que le ha prestado los apoyos para el desarrollo de las actividades de [sic] vida diaria, tanto para la satisfacción de sus necesidades básicas como de inclusión y participación en la comunidad, deja de recibir esos apoyos debido a una situación sobrevenida de carácter grave*”. La relevancia del concepto así definido tiene su posterior reflejo en las determinaciones del artículo 11, donde se establece un criterio de prioridad para la recepción de apoyo residencial asociado a la constatación de la referida carencia.

Sin embargo, en opinión de este Consejo, la vinculación del concepto analizado a la producción de un cambio de situación que deba ponderarse por razón de su gravedad introduce en la aplicación del precepto un grado de indeterminación jurídica de difícil modulación y cuya utilidad tampoco se advierte. Si lo relevante para poder recibir el trato prioritario previsto en el artículo 11 es que la persona discapacitada haya perdido su anterior apoyo familiar o convivencial, no parece que pueda tener sustancial importancia cuál haya sido la causa de esa pérdida de apoyo y qué juicio de gravedad merezca el hecho desencadenante. Es más, intuyéndose la complejidad de objetivar dicho factor de ponderación a través de los desarrollos reglamentarios previstos para la Ley -que incluso podrían no incidir en él-, su mantenimiento situaría a los aplicadores de la norma ante la tesitura de tomar decisiones subjetivas y potencialmente afectadas de un alto margen de discrecionalidad.

Artículo 6. Características del sistema de apoyos.-

El apartado 5 de este artículo establece sobre el referido sistema de apoyos, anteriormente definido en su apartado 1, que el mismo “*será recogido en el plan personal de futuro elaborado con la colaboración del agente de mediación [...]*”.

Sin embargo, en el artículo 15, que versa sobre el “*contenido del plan personal de futuro*” de cada persona discapacitada que desee formularlo, su párrafo introductorio indica que “*El plan personal de futuro podrá hacer referencia a todas o alguna de las siguientes áreas: []*”, haciendo luego mención a siete diferentes áreas tratadas en sendos epígrafes independientes.

La puesta en conexión de ambos preceptos revela cierta falta de sintonía respecto al carácter facultativo o imperativo de los contenidos del plan personal de futuro que deban responder a la necesidad de diseño del sistema de apoyos proyectado para el destinatario del plan, ya que, si del listado de áreas enumeradas en los siete epígrafes del artículo 15 pudiera solo reflejarse en el plan una de ellas -por ejemplo, la legal o la económica-, difícilmente esa opción permitiría dar cumplimiento a la exigencia de descripción del sistema de apoyos establecida en el artículo 6.5. Por tanto, se sugiere efectuar una reconsideración de los preceptos referidos, a fin de lograr una más adecuada conciliación de sus contenidos.

Artículo 10. Plan personal de futuro.-

El contenido de este artículo, que constituye una mera definición del instrumento de planificación aludido, puede estimarse mal ubicado dentro del conjunto de la Ley.

La norma proyectada incluye un artículo -el 5- dedicado en exclusiva a formular cuatro definiciones supuestamente necesarias para la mejor comprensión de los artículos y preceptos de la propia Ley. Posteriormente, el título II de la Ley, compuesto por ocho artículos, se ocupa por entero de la regulación del referido “*Plan personal de futuro*”. De tal modo, no se advierte qué razones aconsejan incluir en el título I de la Ley -denominado “*Sistema*

de apoyos”- un artículo definitorio del referido tipo de plan, cuando tal definición tendría un encaje más acorde con las reglas de la lógica y de la sistemática jurídica si se insertase en el referido artículo 5 -como una definición más- o bien se trasladara al título II, que es el que se dedica íntegramente a la regulación del citado “*Plan personal de futuro*”, ubicándola, en tal caso, como primer artículo del mismo.

Artículo 11. Garantía de apoyo residencial.-

Este artículo en sus apartados 2 y 3 incorpora sendas referencias al “*Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*” en Castilla-La Mancha. Sin embargo, la segunda de ellas se ha efectuado recurriendo a una denominación incompleta y de uso coloquial -“*Sistema de Dependencia*”-. Por ello, se recomienda uniformizar ambas alusiones, utilizando en ambos casos la denominación completa y oficial del Sistema empleada en el apartado 2, que es la dada al mismo por su Ley reguladora, 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Artículo 13. Información y orientación.-

El apartado 2 de este artículo, relativo a los planes personales de futuro, prevé sobre su proceso de elaboración que “*Se podrá requerir informe del equipo técnico de valoración de los Centros Base en caso de que el agente de mediación o el equipo profesional de la unidad de orientación y apoyo tengan dudas acerca de que la persona que solicita la orientación sea titular de las medidas de protección y apoyo que reconoce esta ley*”.

Pues bien, el uso del término “*titular*” acogido en el precepto transcrito revela cierta falta de adaptación a los cambios introducidos en los sucesivos borradores de la norma proyectada. En los dos primeros borradores del anteproyecto su artículo 3 -páginas 29 y 82 del expediente- era denominado “*titulares de derechos*”, siendo esa una expresión empleada para delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de la norma. Sin embargo, en el tercer y último borrador sometido a dictamen se ha modificado la redacción del citado artículo 3, recurriendo, con criterio que comparte este Consejo, al

concepto de “*destinatarios*” de la Ley. Es así que se estima conveniente una adecuación terminológica del referido artículo 13.2, mediante la sustitución del sustantivo “*titular*” por el de “*destinatario*” o “*beneficiario*”, que guardarían una mayor coherencia o correspondencia léxica con el modo de determinación del ámbito subjetivo de la disposición.

Artículo 20. Puesta en marcha del plan personal de futuro.-

Este artículo establece que “*Una vez constatada la falta de apoyos familiares se pondrán en marcha o se continuarán desarrollando, en la medida de lo posible, las preferencias expresadas por la persona con discapacidad en el plan personal de futuro*”.

La mera lectura del precepto deja ver que su operatividad está subordinada a la modulación de otro concepto jurídico indeterminado -la expresión “*en la medida de lo posible*”-, que introduce cierto margen de incertidumbre sobre la efectividad de sus previsiones, dejando al aplicador de la norma un grado de discrecionalidad tan amplio que podría hacer ineficaz el mandato normativo al que se asocia. Es más, posteriormente, en la disposición adicional segunda se establece, sobre las medidas de coordinación necesarias en la materia, que “*Las Consejerías competentes en materia de sanidad y servicios sociales elaborarán, de forma coordinada, los protocolos de funcionamiento interno adecuado para que se garantice el cumplimiento de las preferencias expresadas en el documento del plan personal de futuro*”.

La puesta en relación de ambos preceptos denota que no se ha contemplado con el mismo grado de constrictión la observancia de las preferencias plasmadas en los citados planes de futuro, ya que la disposición adicional referida, a diferencia del artículo 20, aboga por su garantía sin condicionantes de ningún tipo. Por todo ello, a juicio del Consejo, convendría reconsiderar el contenido de ambos preceptos, procurando, cuando menos, una clarificación restrictiva del alcance de la expresión “*en la medida de lo posible*” y la eventual traslación de sus efectos al criterio garantista enunciado en la disposición adicional segunda.

Irregularidades y discordancias de tipo gramatical o tipográfico.

Finalmente, se aconseja verificar un repaso general del texto del anteproyecto, a fin de corregir algunas deficiencias de redacción o erratas advertidas, de las que, a modo de ejemplo, se ofrecen algunas muestras:

a) Se aprecia que no se han seguido pautas uniformes respecto al uso de la tilde diacrítica distintiva de los pronombres demostrativos que desempeñan en la oración una función pronominal. Así, habiéndose optado por el empleo de dicho signo ortográfico en los pronombres “*ésta*” o “*éste*”, no se ha hecho lo mismo con el pronombre “*aquella*” cuando hace tal función -apartado I de la exposición de motivos, párrafo tercero, penúltima línea; o apartado III de la exposición de motivos, párrafo tercero, novena línea-.

Sobre este particular conviene señalar que, según las actuales orientaciones de la Real Academia de la Lengua, se propugna un uso muy restrictivo de la tilde en estos casos, indicando que: “*solo cuando en una oración exista riesgo de ambigüedad porque el demostrativo pueda interpretarse en una u otra de las funciones antes señaladas, el demostrativo llevará obligatoriamente tilde en su uso pronominal*”.

b) En el apartado II de la exposición de motivos, quinto párrafo, segunda línea, convendría insertar una coma que marque el fin de la denominación de la ley allí citada, entre los términos “*Mancha*” y “*que*”.

c) En el artículo 5.b), segundo párrafo, tercera línea, convendría introducir el artículo “*la*” antes del sustantivo “*vida*”.

d) En el artículo 15, párrafo inicial, convendría suprimir la coma emplazada tras el sustantivo “*referencia*”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad en Castilla-La Mancha, sin que se señale como esencial ninguna de ellas.”

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

Toledo, 14 de febrero de 2018

LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL