dictamen sobre

EL ANTEPROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REGIÓN DE MURCIA

1
2020

Sesión del Pleno de 3 de febrero de 2020

dictamen
sobre
EL ANTEPROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 3 de febrero de 2020, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

dictamen

I. ANTECEDENTES

Con fecha 21 de junio de 2019 tuvo entrada en este Consejo el escrito de la Secretaria General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades mediante el que, por delegación de su titular, remite el *"Anteproyecto de Ley de garantías de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia"* para que este Órgano emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 5, a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La introducción en el ordenamiento jurídico regional de normas dedicadas especialmente a las personas con discapacidad (bajo las diferentes denominaciones legales que este colectivo ha tenido a lo largo del tiempo) se viene produciendo desde los primeros años de la constitución de nuestra Comunidad Autónoma. En un primer momento se realizó mediante la introducción de preceptos específicos en el seno de regulaciones legales o reglamentarias de carácter general, señaladamente en sectores como la sanidad, los servicios sociales, los transportes o el urbanismo, siendo ello seguido en posteriores fechas, hasta el presente, en sectores como el consumo, deporte, función pública, cooperativas, espectáculos públicos, fiscalidad regional, fomento del empleo, comunicación y publicidad institucional, etc… Sólo en fechas relativamente recientes se han dictado normas jurídicas dedicadas de forma íntegra y específica a dicho colectivo. Como norma intermedia entre ambos grupos de regulación destaca la Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y promoción de la accesibilidad general, dirigida a personas con movilidad reducida o con cualquier otra limitación, incluso temporal, es decir, sin necesidad de su consideración oficial como personas discapacitadas, cuya nota característica es que la situación discapacitante tenga previsiblemente carácter permanente.

De entre las normas dirigidas íntegra y específicamente al mencionado colectivo, con rango legal destacan la Ley 3/1994, de 26 de julio, por la que se regula el acceso a cualquier lugar de los disminuidos visuales graves acompañados de perros-guía, hoy sustituida por la ya citada Ley 4/2015 (cuya modificación pretende el Anteproyecto dictaminado), y la Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal en la Región de Murcia (que derogó la Ley 5/1995 antes citada).

A nivel reglamentario pueden destacarse el Decreto 93/2011, de 27 de mayo, sobre el acceso y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la función pública regional, el Decreto

4/2018, de 24 de enero, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, el Decreto 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad y el Decreto 7/2019, de 13 de febrero, por el que se crea la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno sobre envejecimiento activo de las personas con discapacidad. Asimismo, debe destacarse el Proyecto de Decreto por el que se regula la intervención integral de la atención temprana en la Región de Murcia, dictaminado por el Pleno de este Consejo Económico y Social el 20 de marzo de 2019 (Dictamen 4/2019).

Junto a lo anterior deben mencionarse las actuaciones de fomento y apoyo al sector realizadas desde antiguo por la Administración regional mediante la aprobación de planes o programas de actuación y el otorgamiento de subvenciones, especialmente a entidades públicas locales o entidades privadas del sector, dirigidas a impulsar y, en general, colaborar en el desarrollo de estos programas, destacando el Plan de Acción para Personas con Discapacidad de la Región de Murcia gestionado por el Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), a cuyo efecto se vienen aprobando sucesivos Decretos relativos al otorgamiento de subvenciones (vgr. Decretos nº 530/2008, de 19 de diciembre, y nº 279/2009, de 11 de septiembre).

En el ámbito estatal y sin perjuicio de anteriores normas debe destacarse, como norma fundamental, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. Según su Disposición Final Primera, 1, esta Ley se dicta al amparo de la competencia del Estado 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 (art. 149.1, 1º de la Constitución), aplicado, en este caso, como dice el título de la ley, a los derechos de las personas con discapacidad.

Para ofrecer una visión general sobre los condicionantes o límites legales que tiene el legislador regional a la hora de aprobar una norma como la que se dictamina e ilustrar sobre su margen o campo de actuación resulta interesante acudir a la más reciente jurisprudencia constitucional que ha analizado algunos aspectos de la normativa estatal sobre derechos de las personas con discapacidad.

Así, la STC 18/2017, de 2 de febrero, parte de la idea esencial de que *"no toda medida pública de contenido social o protectora de grupos desfavorecidos constituye de por sí asistencia social en sentido competencial. En otras palabras, no sólo las Administraciones*

públicas con competencias formales de asistencia social pueden adoptar medidas sociales o beneficiosas de colectivos desfavorecidos, dado que la cláusula del Estado social y su corolario en el artículo 9.2 son transversales y precisamente deben proyectarse en todos los ámbitos de la sociedad y del ordenamiento jurídico por voluntad del constituyente. Por tanto, las Comunidades Autónomas, que son las que ostentan en España las competencias formales de asistencia social, tal como habilita el art. 148.1.20 CE y han plasmado los distintos Estatutos de Autonomía, no tienen el patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social, sino que más bien todos los poderes públicos han de ejercer sus diferentes funciones con sentido social, siendo receptivos a las necesidades de los colectivos más necesitados de apoyo por su situación de vulnerabilidad" (f.j. 3).

En coherencia con ello, la sentencia reconoce al Estado un margen de intervención normativa, expresando que *"de manera fundamental, el Real Decreto 1056/2014 encuentra así sustento en la competencia estatal para el establecimiento de condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes fundamentales (art. 149.1.1 CE), el cual habilita al Estado para incidir con ellas en una regulación sectorial que en principio corresponde aprobar a la Comunidad Autónoma del País Vasco como es la materia de asistencia social. La doctrina constitucional viene subrayando el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, que por tanto no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3), ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero que sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), reiterada en muchas sentencias posteriores]. En esa línea, el art. 149.1.1 CE más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles"*. (...) *Con rotundidad expresamos en la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, que es «posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados arts. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE». En consonancia con esta*

doctrina, esta competencia estatal es el título que viene invocando el Estado –a veces con carácter único– para actuar normativamente en el ámbito de la protección social de personas que padecen discapacidad. Así consta en la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social" (f.j. 4).

Conforme con lo anterior, respetando la normativa establecida por el Estado en virtud del referido título competencial (que en la práctica opera análogamente al modo en que lo hace una normativa de carácter básico) y de cualquier otro, más propiamente sectorial, que pudiera ostentar aquél y que contuviera prescripciones dirigidas a las personas con discapacidad (en sectores como la sanidad, enseñanza, laboral, función pública, electoral, fiscal, etc.), las Comunidades Autónomas disponen de un amplio margen de actuación, incluyendo la potestad normativa.

Sin perjuicio de que, conforme con lo expresado por la citada sentencia, el título competencial que ampara más directamente la actuación autonómica dirigida a la protección de las personas con discapacidad sea el de asistencia social, este concepto, si es entendido en un sentido amplio, no limitado a su dimensión meramente prestacional de lo que tradicionalmente se entiende como servicios sociales, supone que la intervención autonómica encuentre también su fundamento competencial en otros títulos sectoriales propios, como el de sanidad, educación, empleo, consumo, deporte, función pública, etc. Ello implica que las CCAA pueden no sólo desarrollar los derechos reconocidos en el RDL 1/2013 y sus reglamentos *"básicos"* de desarrollo que se prevén en esta norma (esencialmente –pero no sólo– en materia de accesibilidad universal), sino que pueden ampliar tales derechos, en ejercicio tanto de su competencia en materia de asistencia social como, de forma transversal, en cualquiera otras materias sobre las que dispusiera de la correspondiente competencia.

Así, la transversalidad normativa, como efecto jurídico que el Tribunal Constitucional extrae de la naturaleza propia del título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1. 1 CE, tiene una particular incidencia en todas las políticas públicas –no sólo la estatal– dirigidas a las personas con discapacidad, teniendo dicho concepto, en este concreto ámbito, una específica definición legal, ya que el artículo 2, o) del citado RDL 1/2013 establece que *"transversalidad de las políticas públicas en materia de discapacidad"* es *"el principio en virtud del cual 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".

En el plano autonómico esto implica que aunque las CCAA dispongan de un título competencial –el de asistencia social, según la apuntada STC– que ampara de forma específica las actuaciones en este ámbito, ello no excluye la obligación de cada Comunidad Autónoma de procurar que la normativa que dicte en los diferentes sectores en los que tenga atribuida competencia deba contemplar necesariamente su incidencia en las personas con discapacidad; ello al margen de que en cada una de estas normativas sectoriales, en principio de alcance general, se puedan incluir, si fuere necesario, determinaciones específicas para este colectivo, como así sucede.

Sin perjuicio del análisis que se efectuará en posteriores consideraciones, cabe reseñar aquí una descripción básica del contenido del Anteproyecto y la indicación de algunas de las cuestiones esenciales que merecerán un especial análisis.

A la vista de su denominación y sus artículos 1 y 2.1 y 3, el Anteproyecto tiene como pretendido objeto establecer una regulación de alcance general dirigida a conseguir la adecuada garantía, en la Región de Murcia, de los derechos de las personas en situación de discapacidad o de las personas con riesgo de padecerla, en lo relativo a las acciones de prevención de la misma previstas en el texto, en los términos y condiciones que establezca su normativa de desarrollo.

Además, la MAIN del Anteproyecto indica en su página 72 que con el inciso incluido en el proyectado artículo 3.1, a), relativo a la previsión de que a los efectos de esta ley se deben considerar incluidos en el concepto de PCD, en el específico ámbito de la enseñanza, a las personas con trastornos de conducta o del espectro del autismo, *"se amplía la definición dada por el RDL 1/2013, de acuerdo con las aportaciones realizadas por la Consejería competente en materia de Educación".*

Por otra parte, el artículo 2.2 establece que *"el disfrute de los derechos reconocidos en esta ley requerirá del correspondiente reconocimiento de la situación de discapacidad, mediante resolución de los órganos administrativos que tengan atribuida la competencia para la valoración y calificación del grado de discapacidad"*, añadiendo seguidamente que *"no obstante lo anterior, no será necesario contar con el reconocimiento del grado de discapacidad cuando se trate de menores de edad usuarios del servicio de atención temprana o que cuenten con un diagnóstico pediátrico de discapacidad".*

Asimismo, alguna de las modificaciones que se pretenden introducir en la Ley regional 4/2015 ya citada, en concreto, las relativas a la inclusión de

dos nuevas categorías de perros de asistencia (perros de terapia asistida y perros para la protección de la violencia de género) implican la extensión de su alcance a un colectivo mayor que el de las PCD, lo que será objeto de un específico comentario.

Sobre la noción legal de personas con discapacidad y el modo de su acreditación a los diferentes efectos que se derivan tanto del RDL 1/2013 como del Anteproyecto que nos ocupa, se realizará también una específica observación.

La apuntada perspectiva general regulatoria que pretende el Anteproyecto se plasma, por un lado, en preceptos no limitados en su alcance objetivo a sector material alguno (artículos 1 a 11 y 65 a 78)); y, por otro, en preceptos referidos a los sectores o ámbitos materiales de actuación que se han considerado más relevantes para posibilitar el objeto esencial de la ley de garantizar los derechos de las PCD en la Región de Murcia (artículos 12 a 64), advirtiéndose en este punto varios aspectos a destacar, de posterior comentario: a) la carencia en no pocos de tales preceptos de un verdadero contenido normativo innovador respecto a la regulación preexistente; b) la afectación en algunos de sus preceptos a competencias sectoriales estatales (o la falta de acotación de su ámbito a la correspondiente competencia sectorial autonómica); y c) algunas deficiencias de ciertas determinaciones que pretende introducir el Anteproyecto, bien en su justificación material, bien en su modo de inclusión en el ordenamiento regional vigente, en preceptos sobre materias ya ordenadas por leyes especiales, como las relativas a la accesibilidad o a los perros de asistencia.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El ***Anteproyecto de Ley de garantías de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia*** consta de una Exposición de Motivos, 78 artículos, estructurados en siete Títulos (algunos divididos en Capítulos y Secciones), cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria y seis disposiciones finales.

La **Exposición de Motivos** realiza diversas consideraciones sobre los más importantes instrumentos jurídicos aplicables en España que afectan de modo especialmente relevante al colectivo de las personas con discapacidad. Así, la Constitución española, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y diversos tratados y

normativa comunitaria que cita.

De modo especial, expresa que la Constitución Española, en su artículo 49, impone a los poderes públicos la obligación de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, a las que prestarán la atención especializada que requieran y las ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el título I de la Constitución Española otorga a todos los ciudadanos. A este respecto destaca que el artículo 10.Uno.18 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en la promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

Tras referirse a la legislación estatal y autonómica más relevante en la materia, expone sintéticamente el contenido del texto normativo de que se trata.

El contenido de los preceptos del Anteproyecto puede ser resumido como sigue, con especial dedicación a las determinaciones de carácter más general.

TÍTULO PRELIMINAR

Disposiciones Generales

El **artículo 1** establece que la Ley tiene por objeto:

a) Garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad en la Región de Murcia, orientando la actuación de los poderes públicos a la promoción y atención de su bienestar, la mejora significativa de su calidad de vida personal y familiar, el fomento de su autonomía personal e inclusión social en todos los ámbitos de su vida.

b) Eliminar y corregir toda forma de discriminación hacia las personas con discapacidad en los sectores público y privado.

c) Asegurar la transversalidad del principio de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en todas las actuaciones de los poderes públicos relativas a su atención.

d) Establecer, en el marco de la normativa básica estatal, el régimen de infracciones y sanciones que garantizan las condiciones básicas en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad

El **artículo 2** delimita el ámbito de aplicación de la Ley, en estos términos:

1. En el marco de la normativa básica estatal, la ley será de aplicación, en el territorio

de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a las personas con discapacidad, a sus familias y representantes legales y en aplicación de las acciones de prevención previstas en la misma, a las personas con riesgo de padecer discapacidad, en los términos y condiciones que establezca su normativa de desarrollo.

2. El disfrute de los derechos reconocidos en esta ley requerirá del correspondiente reconocimiento de la situación de discapacidad, mediante resolución de los órganos administrativos que tengan atribuida la competencia para la valoración y calificación del grado de discapacidad.

   No obstante lo anterior, no será necesario contar con el reconocimiento del grado de discapacidad cuando se trate de menores de edad usuarios del servicio de atención temprana o que cuenten con un diagnóstico pediátrico de discapacidad.

3. De conformidad con el principio de transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, esta ley será de aplicación a todas las actuaciones que lleven a cabo las Administraciones Públicas de la Región de Murcia.

4. También se aplicará, en el marco de sus relaciones con las personas con discapacidad, a las personas físicas y jurídicas.

El **artículo 3** recoge las definiciones de una serie de conceptos y términos utilizados en la Ley, de las que se destacan las siguientes:

a) Personas con discapacidad: todas aquellas que presentan deficiencias y, en el ámbito educativo, también trastornos de conducta o del espectro del autismo, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

   Asimismo, de acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, así como, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de

jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

b) Discapacidad: es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

c) Igualdad de oportunidades: es la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por motivo de o por razón de discapacidad, incluida cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones por las personas con discapacidad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, laboral, cultural, civil o de otro tipo. Asimismo, se entiende por igualdad de oportunidades la adopción de medidas de acción positiva.

d) Medidas de acción positiva: son aquellas, de carácter específico, consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad.

e) Accesibilidad universal: es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.

f) Diseño universal o diseño para todas las personas: es la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible,

sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten.

g) Ajustes razonables: son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos.

h) Transversalidad de las políticas en materia de discapacidad: es el principio en virtud del cual 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.

El **artículo 4** se dedica a los principios informadores que han de presidir tanto el desarrollo y aplicación de lo establecido en la Ley como la actuación de los poderes públicos, con referencia genérica a los principios recogidos en la normativa básica estatal en la materia y especificando los siguientes:

a) Respeto a la dignidad inherente a toda persona, a su singularidad, respetando la diferencia y aceptando la discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana.

b) Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, fomentando su participación, normalización e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

c) Promoción de la autonomía personal, de la vida independiente y de la libertad para tomar decisiones sobre su propia vida, potenciando sus capacidades personales.

d) Igualdad de oportunidades, facilitando el desarrollo personal y la participación activa de la mujer con discapacidad.

e) Preferencia en la atención en el entorno natural de la perso-

na con discapacidad, respetando el arraigo de la persona en el entorno de atención social de la misma siempre que sea posible y adecuado.

f) Atención personalizada e integral durante toda la vida de la persona con discapacidad, garantizando la continuidad en la atención y la calidad de la misma.

g) La accesibilidad universal, que posibilite su inclusión y participación plenas en la comunidad.

h) Respeto al desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad, y, en especial, de las niñas y los niños con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

i) Diálogo civil y participación, promoviendo y facilitando la participación de las personas con discapacidad y sus familias, a través de las organizaciones que las representen, en la elaboración, planificación, desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y actuaciones públicas que les afecten.

j) Responsabilidad pública, entendida como el compromiso de las Administraciones Públicas de la Región de Murcia en procurar los recursos necesarios para la aplicación de las disposiciones de esta ley, en colaboración con otras entidades públicas o privadas y en especial con el sector asociativo de la discapacidad.

k) Implantación de un lenguaje no discriminatorio en el ámbito administrativo y fomento del mismo en las relaciones sociales, culturales y artísticas.

l) Empoderamiento de las personas con discapacidad, de modo que cuenten con la capacidad y oportunidad de poder decidir sobre su futuro de forma independiente.

m) Difusión y sensibilización de los derechos de las personas con discapacidad.

n) La igualdad entre mujeres y hombres.

ñ) Diseño universal o diseño para todas las personas.

o) La transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.

p) La coordinación, cooperación y colaboración entre los diversos sistemas de actuación, en los diferentes ámbitos de competencia de la Administración Autonómica y el resto de las Administraciones Públicas, así como con las entidades privadas y el resto de la sociedad murciana.

q) El superior interés del menor con discapacidad y protección

de sus derechos sobre cualquier otro interés legítimo concurrente de conformidad con la normativa en materia de protección de menores.

r) La calidad en el bienestar de las personas con discapacidad, así como establecer estándares mínimos de calidad de las actuaciones de los poderes públicos, así como de las entidades públicas y privadas que intervengan.

El **artículo 5** se refiere a la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas y la colaboración con la iniciativa social, en estos términos:

1. La Administración Autonómica y, en su caso, las entidades que integran su sector público, con la participación y colaboración del resto de poderes públicos competentes en el ámbito de la atención a las personas con discapacidad, realizarán las actuaciones precisas para la prevención de la discapacidad y para garantizar, en los términos establecidos en esta ley, a las personas con discapacidad y sus familias una respuesta adecuada a sus necesidades, a lo largo de su vida, de modo coherente y complementario entre todos los servicios o prestaciones que reciban.
2. Las Administraciones Públicas colaborarán con las entidades privadas de iniciativa social del tercer sector y especialmente las del ámbito de la discapacidad y, en su caso, con aquellas entidades que desempeñen funciones de carácter tutelar, al objeto de adoptar las medidas necesarias que posibiliten el pleno desarrollo, integración, participación y toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida en comunidad de las personas con discapacidad.
3. Todas las personas físicas y jurídicas colaborarán con las Administraciones Públicas competentes para garantizar lo dispuesto en esta ley.
4. La responsabilidad y la financiación de las actuaciones encaminadas a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad corresponderán a cada Administración Pública en función de sus competencias y, dentro de ésta, al órgano directivo competente de acuerdo con las políticas que tenga atribuidas. De acuerdo con el carácter transversal de esta ley, en la delimitación de la asunción de competencias prevalecerá la condición de persona sobre la discapacidad de la misma.

El **artículo 6** establece la obligación de que todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno

de la Región de Murcia 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, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

TITULO I

Garantía de los derechos de las personas con discapacidad

El **artículo 7** recoge un listado de derechos de las personas con discapacidad sujetos a una especial garantía por parte de los poderes públicos:

a) Derecho al respeto a su integridad física, moral y mental en igualdad de condiciones que las demás personas.

b) Derecho de protección contra la explotación, la violencia, el abuso y la utilización ilegítima de su imagen, tanto en su entorno familiar como en aquellos servicios y programas diseñados para atender sus necesidades de apoyo y para la realización de actividades de juego que no cuentan con la debida autorización administrativa.

c) Derecho a gozar de capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas y a recibir el apoyo necesario para ejercer dicha capacidad.

d) 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 contando con los apoyos necesarios para ello, favoreciendo su acceso al máximo nivel de normalización posible.

e) Derecho a tener un proyecto vital dotado de objetivos significativos para sus vidas, en base a sus preferencias y escala de valores.

f) Derecho a la accesibilidad universal.

g) Derecho a los servicios de habilitación y rehabilitación para alcanzar la inclusión y la participación plena en todos los aspectos de la vida desde la edad más temprana posible y conforme a una evaluación interdisciplinar de sus necesidades y capacidades.

h) Derecho a ser consultadas directamente o a través de sus familias, representantes legales y organizaciones que los representen en aquellos asuntos que les afecten.

i) Derecho a la confidencialidad de la información relacionada con su estado de salud o cualquier otra circunstancia o condición personal y social.

j) Asimismo, cualquier derecho que ya esté recogido en el or-

denamiento jurídico nacional e internacional.

El **artículo 8** se refiere a una serie de deberes de las personas con discapacidad o sus familias:

a) Participar activamente en la consecución de los objetivos de mejora de calidad de vida que se consensuen en cualquiera de los servicios o prestaciones que la Administración ponga a su disposición.

b) Destinar íntegramente a la satisfacción de sus necesidades de atención y apoyo especializado e inclusión social todas las prestaciones de protección social percibidas.

c) Hacer uso adecuado de todos los servicios de apoyo especializados cuando las personas con discapacidad estén recibiendo una atención integral.

Los representantes legales de las personas con discapacidad con capacidad de obrar modificada judicialmente que estuviesen recibiendo apoyo especializado a través de cualquier servicio o prestación tienen la obligación de facilitar la permanencia en los mismos para garantizar la consecución del objetivo de mejora de su calidad de vida. Cuando se falte a esta obligación, por parte de los servicios sociales de zona o, en su defecto, por los servicios sociales especializados que tengan contacto directo con la persona con discapacidad, se remitirá informe social al juzgado que hubiese modificado la capacidad de obrar así como al Ministerio Fiscal, para que adopten, si así lo estiman oportuno y necesario, las disposiciones que consideren más adecuadas.

TITULO II

Medidas de garantía de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Capítulo I. Disposiciones generales.

El **artículo 9** relaciona dichas medidas:

a) Medidas de acción positiva contra la discriminación y de fomento de la calidad de vida.

b) Defensa y protección jurídica.

c) Sensibilización.

d) Sostenibilidad del sistema de protección y promoción.

e) Medidas de garantía de la accesibilidad universal.

f) Fomento de la participación.

g) Medidas de planificación, formación, investigación y evaluación.

El **artículo 10** se refiere a la coordinación de los recursos y servicios dirigidos a las personas con discapacidad, en estos términos:

1. Las Administraciones Públicas de la Región de Murcia velarán

por el desarrollo y la innovación de unos servicios de atención adecuados a lo largo del ciclo vital de la persona con discapacidad mediante la coordinación de los recursos y servicios de prevención, habilitación y rehabilitación en todos los ámbitos de la vida, con el fin de garantizar a las personas con discapacidad una oferta de servicios y programas suficiente y diversificada en el entorno en el que se desarrolle su vida.

2. Los profesionales de atención a las personas con discapacidad de cada ámbito sectorial deberán contar con la formación especializada correspondiente y, además, se formarán en el trabajo interdisciplinar con los profesionales de otros ámbitos para garantizar la inclusión y participación plena en la sociedad de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas.
3. Las Administraciones Públicas de la Región de Murcia trabajaran en coordinación con las entidades sociales especializadas en el abordaje y atención integral de personas con discapacidad apoyando la creación de nuevos recursos que se vayan adaptando a las necesidades del ciclo vital de las personas con discapacidad.

El **artículo 11** se dedica al respeto a la autonomía de las personas con discapacidad, estableciendo lo siguiente:

1. 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.
2. Las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a la información en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos de acuerdo con lo establecido por la normativa en materia de accesibilidad universal, para lo cual se establecerán medidas encaminadas a proporcionar la información en formatos accesibles a sus circunstancias personales.
3. 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.

Capítulo II. Medidas de acción positiva, contra la discriminación y de fomento de la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Dividido en 7 Secciones, dedicadas a: derecho a la protección de la salud (1ª); derecho a la educación (2ª); empleo e inclusión laboral (3ª); derecho a la promoción y protección social (4ª); derecho a la cultura, deporte y ocio (5ª); sobre el consumo (6ª); derecho a la protección económica (7ª).

El **artículo 12** se refiere a la promoción de la salud, prevención y detección de la discapacidad, destacándose lo siguiente:

Entre otras, se desarrollarán en el ámbito sanitario las siguientes medidas de promoción de la salud y prevención de la discapacidad, en coordinación, en su caso, con las administraciones competentes en el ámbito educativo y social:

a) Fomentar la divulgación y el acceso a la orientación y la planificación familiar y el asesoramiento genético en grupos de riesgo.

b) Potenciar la salud y la atención materno-infantil dirigida a la prevención de discapacidades.

   i. Prevención prenatal en embarazadas de riesgo debido a antecedentes familiares, enfermedades infecciosas, congénitas, metabólicas, ambientales u otras.

   ii. Detección precoz, diagnóstico neonatal y atención a la infancia con respecto a alteraciones que puedan producir discapacidad.

   iii. Asesoramiento tras el diagnóstico.

c) Realizar programas y campañas de vacunación contra las enfermedades transmisibles que generen riesgos de discapacidad en las personas.

d) Desarrollar programas y proyectos destinados a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades dirigidos a la población infantojuvenil en los diferentes ámbitos de intervención: escolar, comunitario y asistencial, en coordinación en su caso con las administraciones competentes.

e) Impulsar el desarrollo de programas y actividades de promoción de la salud del adulto y de las personas mayores y de prevención de las enfermedades crónicas invalidantes, en coordinación con los ámbitos sociales y comunitarios.

Se potenciará la participación de las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la atención a personas con discapacidad, en el desarrollo de planes, estrategias, guías y protocolos dirigidos a las personas con discapacidad o a sus familias, en coordinación con el resto de las Administraciones Públicas competentes. Asimismo, las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la atención a personas

con discapacidad que desarrollen programas de prevención y promoción de la salud, dirigidos a personas con discapacidad o a sus familias, recibirán la financiación y recursos suficientes para ellos por parte de la Administración autonómica, de conformidad con las disponibilidades económicas y presupuestarias existentes.

Los programas y protocolos de actuación del ámbito sanitario serán complementados con medidas apropiadas de coordinación con los sistemas educativos, de servicios sociales y de empleo e integración laboral, promoviendo la participación de entidades sin ánimo de lucro que atienden a las personas con discapacidad y a sus familias.

Tales instrumentos o sistemas de coordinación se integrarán en un Protocolo de Coordinación de Atención Temprana, que recogerá el conjunto de intervenciones dirigidas a la población infantil, a su familia y a su entorno, para dar respuesta lo antes posible a las necesidades transitorias o permanentes que cada persona precise, y que habrá de ser aprobado por la Comisión Regional de Coordinación en Atención Temprana, con el conocimiento y participación de la Comisión de las Políticas de Discapacidad de la Región de Murcia.

El **artículo 13** se refiere a la asistencia sanitaria integral de las personas con discapacidad, su garantía de los derechos generales en la materia y la adopción de medidas específicas que tengan, entre otros, estos objetivos:

i) Favorecer la atención sanitaria adecuada en zonas rurales.

ii) Impulsar programas específicos y complementarios o específicos destinados a atender situaciones especiales, a través de unidades o profesionales especializados de referencia.

iii) Promover acciones formativas e informativas dirigidas a los profesionales que trabajan en este ámbito para asegurar un trato adecuado hacia las personas con discapacidad, así como para adaptar y mejorar su atención sanitaria.

iv) Incluir en programas sanitarios sectoriales actuaciones específicas destinadas a la atención de las personas con discapacidad que presenten una enfermedad crónica, con la finalidad mejorar, recuperar, mantener, compensar o minimizar los efectos derivados de la discapacidad física, psíquica o sensorial.

El **artículo 14** se refiere a la atención integrada y coordinada de carácter social y sanitario por parte de las Administraciones Públicas mediante planes sociosanitarios.

El **artículo 15** establece los objetivos y finalidad de las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho

a la educación de las personas con discapacidad:

1. La Consejería competente en materia educativa garantizará a los alumnos con discapacidad una educación inclusiva de calidad que posibilite lograr su máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como la consecución de los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.
2. Esta educación de calidad se realizará bajo los principios de igualdad de oportunidades, inclusión educativa y libertad de elección de centro para las familias de conformidad con la normativa vigente en materia de admisión de alumnos.
3. De acuerdo con lo dispuesto en la normativa básica estatal, la escolarización de los alumnos con discapacidad en centros de educación especial sólo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios y tomando en consideración la opinión de los padres o tutores legales.
4. La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado, así como la evaluación continua de sus logros y progresos, a los efectos de su escolarización, corresponderá a la administración educativa, de acuerdo a la normativa aplicable.

   Con la misma finalidad, los servicios de orientación educativa elaborarán un dictamen de escolarización que incluirá una propuesta de intervención al inicio de la escolarización, cuando suponga un cambio de centro, o siempre que, de la valoración realizada, se derive la conveniencia de pasar de una modalidad ordinaria de escolarización a otra de carácter extraordinario o viceversa.
5. Para alcanzar los objetivos de los apartados anteriores el sistema educativo regional pondrá en marcha medidas de actuación que faciliten:

   a) Garantizar la accesibilidad en el entorno educativo para adaptarse a las necesidades del alumnado con discapacidad, en cualquiera de los centros educativos donde se escolaricen.

   b) Los recursos personales y materiales necesarios para que los alumnos con discapacidad reciban una atención educativa adecuada a sus necesidades, con la finalidad de alcanzar el máximo desarrollo de sus capacidades.

c) La transición eficaz entre las distintas etapas y niveles educativos, estableciendo cauces de conexión entre ellos, con la finalidad última de adquirir competencias que faciliten su inclusión socio-laboral.

d) La adecuada información y orientación a las familias para ayudarles en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

El **artículo 16 incide** específicamente en la previsión de programas de prevención del absentismo y el abandono escolar, y el **artículo 17** en relacionar determinadas medidas de sensibilización pública para fomentar la igualdad de oportunidades y no discriminación en el ámbito educativo de las personas con discapacidad.

El **artículo 18** establece la necesidad de promover la formación y capacitación específica y especializada en educación inclusiva a los profesionales educativos.

El **artículo 19** ahonda en la coordinación y colaboración entre los ámbitos educativo, laboral, sanitario y social para garantizar a las personas con discapacidad la adecuada transición entre la asistencia dispensada en el nivel de atención temprana y la incorporación al ámbito escolar, evitar la marginación del proceso educativo de los alumnos hospitalizados y promover la inclusión sociolaboral de dichas personas tras los ciclos educativos que cursen.

El **artículo 20** se refiere a los servicios de orientación sociolaboral de las Consejerías competentes, en su función sobre las personas con discapacidad, en los ámbitos educativo no inicial y laboral.

El **artículo 21** se dedica al fomento de la utilización de las tecnologías de la información y comunicación en el ámbito educativo con criterios de accesibilidad universal y diseño para todos, con las adaptaciones y ajustes razonables, en su caso.

El **artículo 22** se refiere a las enseñanzas de formación profesional en el ámbito educativo en estos términos:

1. El acceso a la Formación Profesional Básica o a los Programas Formativos Profesionales del alumnado con necesidades educativas especiales requerirá de un informe de evaluación psicopedagógica elaborado por los servicios de orientación educativa que incluirá las adaptaciones de acceso al currículo que el alumno precise para una adecuada respuesta educativa. Para los ciclos formativos de grado medio y superior se realizarán las adaptaciones de acceso al currículo que sean precisas para aquellos alumnos con discapacidad, en cuanto se detecte dicha necesidad de adaptación.

2. La Consejería competente en materia educativa pondrá en marcha las medidas necesarias para ofertar una formación profesional adaptada y adecuada a los alumnos con discapacidad, que permita responder a sus necesidades específicas de apoyo, fomente y desarrolle sus habilidades y competencias y posibilite su integración en el mercado de trabajo y su capacidad emprendedora.
3. El acceso a la formación profesional favorecerá la inclusión en centros ordinarios y, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación, se establecerá un porcentaje de plazas reservadas en las enseñanzas de formación profesional para el alumnado con discapacidad, según los procesos de admisión propios, que no será nunca inferior al 7% de las plazas ofertadas. La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad. Los requerimientos de los puestos de trabajo asociados a los títulos de formación profesional serán públicos y en ningún caso se impedirá el acceso a un ciclo formativo a las personas con discapacidad alegando motivos de prevención de riesgos laborales cuando los posibles riesgos existentes puedan corregirse con los ajustes razonables necesarios.

El **artículo 23** se dedica a la enseñanza universitaria, estableciendo que las Universidades facilitarán a las personas con discapacidad las condiciones precisas para posibilitar su acceso y promoción en dichas enseñanzas, así como su plena participación en la vida académica, desde todos los espacios y ámbitos que conforman las diferentes instancias universitarias, en igualdad de condiciones que el resto del alumnado, y facilitarán las adaptaciones, medios, dispositivos y apoyos precisos, con los ajustes razonables que sean necesarios.

El **artículo 24** se refiere a los objetivos y finalidad de las políticas de empleo dirigidas a las personas con discapacidad:

a) Incrementar las oportunidades de empleo.
b) Mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo.
c) Avanzar en la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, adoptando medidas contra la discriminación.

d) Aumentar las oportunidades de empleabilidad y promoción profesional en el mercado laboral a través de los apoyos necesarios para la búsqueda y obtención del empleo, así como para el mantenimiento y retorno al mismo.

e) Apoyar el desarrollo y sostenibilidad de los centros especiales de empleo, así como las iniciativas de empleo autónomo.

f) Garantizar la igualdad de trato en las condiciones de trabajo.

El **artículo 25** se refiere al apoyo para la actividad profesional, destacando que se desarrollarán, principalmente, en los ámbitos de la orientación profesional y la formación, adaptada a las necesidades del entorno laboral. Con tal finalidad, las Administraciones Públicas garantizarán los ajustes razonables necesarios para la utilización de medios humanos, dispositivos, productos y tecnologías para el mejor desempeño de su puesto de trabajo en igualdad de condiciones con los demás. Las actividades formativas podrán impartirse, además de en los centros de formación dedicados a ello, en las empresas, siendo necesario en este último supuesto la formalización de un contrato para la formación y el aprendizaje entre el trabajador con discapacidad o, en su caso, su representante legal, y el empresario, o a través de cualquier otra fórmula establecida en la normativa básica estatal.

El **artículo 26** relaciona específicamente una serie de medidas a adoptar por la Administración competente en materia de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral de las personas con discapacidad:

a) Una oferta formativa ajustada a las necesidades formativas individuales y del sistema productivo, que les permita adquirir las competencias requeridas en el mercado de trabajo y mejorar su empleabilidad, teniendo en cuenta las condiciones particulares del trabajador con discapacidad.

b) Actuaciones de formación específicas dirigidas a personas con discapacidad, adaptadas a sus necesidades, con el fin de facilitar mejorar la integración socio-laboral y la cualificación profesional.

c) La prioridad de acceso de los alumnos con discapacidad tanto para las plazas reservadas como para las plazas libres.

d) Medidas de apoyo que faciliten el acceso la formación en forma de ayudas y/o becas por asistencia para los trabajadores desempleados con discapacidad.

e) La incorporación de servicios para personas con discapacidad sensorial auditiva.

f) El acceso a la formación que se imparta mediante teleformación, que estará basada en plataformas y contenidos accesibles a las personas con discapacidad.

El **artículo 27** se refiere a las medidas a adoptar por el sector público en materia de fomento del empleo de las personas con discapacidad:

1. La Consejería competente en materia de empleo elaborará, en el marco de su planificación global, un programa integral que comprenda las medidas necesarias para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, en desarrollo de las disposiciones de esta sección, prioritariamente en el sistema ordinario de trabajo y también a través del empleo protegido. Dicho programa dedicará, además, especial atención a la orientación, intermediación y apoyo para el autoempleo, apoyo para incorporación a empresas de economía social, desarrollo de proyectos empresariales, sociedades cooperativas y sociedades laborales.
2. La Consejería competente en materia de empleo adoptará, entre otras, medidas de acción positiva dirigidas a:
   a) Velar por el cumplimiento de la normativa estatal en materia de cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad.
   b) Potenciar el acceso y mantenimiento del empleo de las personas con discapacidad a través de la eliminación de barreras físicas, arquitectónicas, urbanísticas, de comunicación y socioculturales.
   c) Diseñar y desarrollar las políticas activas de empleo, de acuerdo con las necesidades manifestadas de las personas con discapacidad.
   d) Detectar e incrementar las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad.
   e) Promover las iniciativas de empleo con apoyo, así como las dirigidas al empleo protegido, en enclaves laborales y centros especiales de empleo.
   f) Promover la efectiva coordinación de las políticas públicas de empleo.
   g) Fomentar la ocupación laboral de las mujeres con discapacidad y de las personas con especiales dificultades de inserción laboral.
   h) Potenciar la actividad emprendedora, el trabajo autónomo y la integración de personas con discapacidad en el ámbito del empleo

ordinario, con especial consideración a la mujer con discapacidad.

i) Promover en las empresas el desarrollo de modelos de responsabilidad social corporativa.

j) Facilitar la adaptación de los puestos de trabajo y desarrollo de las tareas en adecuadas condiciones de igualdad y seguridad.

k) Desarrollar los sistemas de recogida, análisis y difusión de la información en materia de empleo y personas con discapacidad.

l) Valorar la situación de discapacidad, con especial consideración de la mujer con discapacidad o de aquellas personas con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral, en las convocatorias de subvenciones promovidas por la Consejería competente en materia de empleo.

3. Las Administraciones Públicas de la Región de Murcia promoverán medidas de apoyo específicas para las personas con discapacidad en el ámbito del acceso al empleo público.

El **artículo 28** se refiere a las medidas del sector privado en materia de fomento del empleo de las personas con discapacidad, estableciendo que las empresas velarán por el respeto de la igualdad de oportunidades, adoptando las medidas necesarias dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación para las personas con discapacidad en el ámbito laboral, sin perjuicio de las actuaciones de las Administraciones Públicas en este sentido.

El **artículo 29** prevé la adopción de las necesarias medidas de salud y seguridad en el trabajo y establece que en ningún caso se impedirá el acceso a un puesto de trabajo a las personas con discapacidad alegando motivos de prevención de riesgos laborales cuando los posibles riesgos existentes puedan corregirse con los ajustes razonables necesarios.

El **artículo 30** prevé el establecimiento por la Consejería competente de ayudas para el mantenimiento y generación de empleo de las personas con discapacidad.

Los **artículos 31 y 32** se refieren a los objetivos y finalidad y a los criterios generales que deben tener los servicios sociales en relación con las personas con discapacidad, dirigidos a la inclusión de las mismas en la sociedad, la mejora de su calidad de vida y su permanencia en su entorno natural, con la participación del sector privado en los términos establecidos en la normativa específica.

El **artículo 33** se refiere a los objetivos específicos en esta materia:

a) La intervención en las posibilidades de participación y de

relación con el entorno para la prevención de la discapacidad o de su intensificación.

b) El apoyo a las familias de las personas con discapacidad.

c) La detección de las situaciones de abuso, abandono, desconsideración o maltrato sobre las personas con discapacidad.

d) El incremento de oportunidades para la promoción de la capacidad de autonomía personal.

e) La información y orientación accesibles que permita a las personas con discapacidad la toma de decisiones.

f) La atención en su entorno natural siempre que sea posible y adecuado.

g) La atención residencial en aquellos casos que resulte conveniente.

h) La protección económica de las personas con discapacidad y de sus familias que se encuentren en situación de necesidad y que carezcan de los recursos indispensables para hacer frente a esta situación.

i) La evaluación de los servicios y programas desarrollados con parámetros de calidad de vida.

El **artículo 34** establece varios criterios de actuación, entre ellos que la Consejería competente en materia de asuntos sociales promoverá que los proyectos encaminados a la integración de las personas con discapacidad de carácter regional sean prioritarios con respecto a otros de ámbito local, y que las personas con discapacidad que además se encuentren en situación de urgencia social, en virtud de la gravedad de tales circunstancias tendrán prioridad en el acceso a los recursos y servicios especializados, en los términos que se desarrollen reglamentariamente.

El **artículo 35** se refiere a la accesibilidad y comprensión para las personas con discapacidad de la información y orientación que se les dispense.

El **artículo 36** incide en la obligación de los servicios sociales de adaptarse a las necesidades del ciclo vital de estas personas, con especial atención a los menores, las mujeres, personas con especial dificultad de inclusión social o con deterioro o envejecimiento precoz.

El **artículo 37** se refiere a los servicios transdisciplinares de capacitación sociolaboral, estableciendo sus principios de actuación:

a) El proceso de capacitación de la persona con discapacidad, apoyado por el equipo transdisciplinar, se realizará de forma exclusiva en el entorno comunitario y normalizado.

b) La utilización como metodología de trabajo de la planificación centrada en la persona

se concreta en la elaboración de planes personales relacionados con proyectos vitales, con objetivos singularizados en base a su especificidad, diseñados por la propia persona con discapacidad y su familia, con el apoyo de profesional especializado.

c) La evaluación de los objetivos alcanzados de acuerdo con parámetros de calidad de vida.

El **artículo 38** alude a las medidas para el acceso de las personas con discapacidad a las prestaciones tecnológicas en el espacio sociosanitario dirigidas a mejorar su autonomía y accesibilidad del entono.

El **artículo 39** se dedica a la atención temprana, destacando los siguientes principios de actuación:

a) Superior interés del menor: La atención temprana deberá garantizar, en todas sus actuaciones, el referido principio del superior interés del menor, en orden a garantizar su desarrollo y el acceso a una vida plena, en condiciones que le permitan alcanzar el máximo de autonomía posible, facilitando su participación activa en la familia y en la comunidad.

b) Universalidad: El acceso al servicio de todos los menores que reúnan los requisitos establecidos

c) Gratuidad. La cobertura del coste de los recursos por la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de modo que se facilite a todos los menores el acceso al servicio sin que las condiciones personales de índole económica afecten al derecho.

d) Igualdad y equidad con perspectiva de género: Se garantizarán la igualdad en el acceso con arreglo a criterios de equidad, sin discriminación alguna asociada a condiciones personales, económicas o sociales.

e) Atención personalizada, integral y continua: La adecuación del servicio a las necesidades y capacidades personales, familiares y sociales, considerando los aspectos relativos a la prevención, estimulación, atención, promoción y la integración para la elaboración de un Plan individual de atención.

f) Responsabilidad pública: La atención temprana es un derecho garantizado por los poderes públicos, independientemente de que el servicio sea prestado por entidades privadas concertadas y debidamente autorizadas.

g) Coordinación y cooperación: La actuación conjunta, integral, coherente y de optimi-

zación de recursos entre las distintas administraciones públicas e instituciones tanto públicas como concertadas que intervienen en la atención integral de la atención temprana de los menores.

h) Participación: La contribución activa, comprometida y responsable de las familias y del entorno en el desarrollo de los planes y programas de la atención temprana, así como todos los agentes participantes, favoreciendo la información, orientación, apoyo y el asesoramiento a la familia.

i) Proximidad y Sectorización: Los recursos para la intervención integral en atención temprana deben estar próximos a la zona de referencia del entorno familiar, ser accesibles y organizarse en función de una Red Pública de Centros que atiendan las necesidades de los menores y sus familias.

j) Interdisciplinariedad y cualificación profesional: El desarrollo de las actuaciones en el ámbito de la atención temprana por profesionales de los ámbitos sanitario, educativo y de servicios sociales organizados o coordinados de forma interdisciplinar o transdisciplinar, con formación específica o experiencia acreditada en atención temprana.

k) Evaluación y Calidad: La organización de la atención temprana será evaluada, y se establecerán criterios y sistemas basados en el modelo de calidad de vida, con indicadores que permitan conocer la calidad de las actuaciones.

l) Educación inclusiva: La educación donde todos los menores reciben una educación de calidad centrada en la atención a sus necesidades individuales, de forma eficaz para todos, sustentada en que los centros, en tanto comunidades educativas, deben satisfacer las necesidades de todos los menores, sean cuales fueren sus características personales, psicológicas o sociales.

El **artículo 40** establece que se facilitará el acceso a las prestaciones de asistencia personal establecidas en la normativa vigente de dependencia, tomando en consideración las preferencias del interesado o las expresadas por sus representantes legales, y que la Consejería competente en materia de dependencia establecerá cuantías máximas superiores a las establecidas por la normativa estatal para la determinación de la prestación económica vinculada a la contratación de un asistente personal en situaciones de dependencia severa o gran dependencia, siempre que dicha normativa lo permita y en los términos establecidos por ésta.

Los **artículos 41, 42, 43 y 44** se refieren a la garantía y promoción del pleno acceso y la participación de las personas con discapacidad en los ámbitos cultural, deportivo, turístico y disfrute de la naturaleza y educación medioambiental.

Los **artículos 45 y 46** establecen los objetivos y fines de las políticas en materia de consumo dirigidas a las personas con discapacidad, relacionando las siguientes medidas al efecto:

a) Realización de estudios que faciliten un diagnóstico de las necesidades que en materia de consumo presentan las personas con discapacidad, así como en lo referente a la disposición de recursos que amparen la protección de sus derechos en este ámbito.

b) Vigilancia y control para reducir y remover, en su caso, los obstáculos y barreras de toda naturaleza que supongan limitaciones de acceso a los productos, bienes y servicios, y en particular en las transacciones comerciales de carácter electrónico.

c) Adaptación de los soportes empleados en las campañas informativas y divulgativas en materia de consumo a las necesidades específicas de las personas con discapacidad.

d) Realización de campañas informativas y divulgativas dirigidas a las personas con discapacidad sobre sus derechos como consumidores y usuarios, así como sobre los productos y servicios de los que son destinatarios específicos.

e) Fomento de las acciones formativas y educativas específicas en materia de consumo dirigidas a las personas con discapacidad, especialmente a través de mediadores cualificados.

f) Promoción de la participación de las personas con discapacidad en el ámbito de la protección al consumidor a través de las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias.

g) Establecimiento de atención específica en los procedimientos de atención, tramitación y resolución de consultas y reclamaciones en materia de consumo interpuestas por personas con discapacidad tanto en las Oficinas del consumidor como en las de organizaciones de consumidores de la Región de Murcia.

h) Promoción de acciones formativas dirigidas a la adquisición de competencias específicas por parte de quienes desarrollan funciones de atención e información al consumidor.

i) Realización de actuaciones específicas de control de mercado y de seguridad de los productos, bienes y servicios ofertados a las personas con discapacidad.

j) Impulso de la adopción de buenas prácticas orientadas a las personas con discapacidad en el sector empresarial, desde la óptica del consumo responsable y la responsabilidad social de las empresas.

El **artículo 47** prevé que la Administración Autonómica establecerá prestaciones económicas destinadas a personas con discapacidad que no puedan atender sus necesidades básicas, distintas y compatibles con las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y las que pueda otorgar la Administración General del Estado, siempre que la normativa estatal lo permita.

El **artículo 48** se refiere a las políticas fiscales de apoyo a las personas con discapacidad, en los términos previstos por la normativa tributaria.

El **artículo 49** se ocupa de las subvenciones a otorgar por las Administraciones Públicas de la Región de Murcia para actuaciones con fines de promover la igualdad de oportunidad y accesibilidad de las personas con discapacidad, mediante el establecimiento de mecanismos para fomentar la estabilidad y sostenibilidad de la actuación de que se trate, y la previsión de fijar como criterios de adjudicación de los fondos algunos tales como el porcentaje de trabajadores con discapacidad acreditado por la entidad solicitante, el cumplimiento de normas de calidad o la acreditación de transporte público accesible.

El **artículo 50** se refiere específicamente a la financiación de programas realizados por las entidades de iniciativa social en servicios de atención directa a las personas con discapacidad de acuerdo a la normativa especial aplicable, mediante la previsión de fórmulas jurídicas de colaboración y financiación para conseguir la estabilidad y sostenibilidad del programa.

Los **artículos 51 y 52,** relativos a la contratación de las Administraciones Públicas de la Región, prevén para la misma el objetivo de fomento de la generación de empleo y la garantía de la accesibilidad universal de los productos y servicios contratados, así como la inclusión en los pliegos contractuales de cláusulas de responsabilidad social para conseguir la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

El **artículo 53**, específicamente, establece que el Consejo de Gobierno, en relación con la contratación del sector público autonómico, y en aplicación de la normativa estatal en la materia, establecerá un porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de suministros y servicios o de

determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción. Añade que este porcentaje habrá de ser como mínimo del 7 por ciento y se incrementará hasta el 10 a los cuatro años de la entrada en vigor de la Ley, y se referirá al importe global de los procedimientos de adjudicación de los contratos de suministros y servicios, previstos en dicha normativa estatal, celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, pudiendo la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia variar estos porcentajes. Asimismo, establece que la Federación de Municipios de la Región de Murcia promoverá entre las Entidades Locales de la Región la adopción de esta medida de reserva.

Capítulo III. Medidas de defensa y protección jurídica.

El **artículo 54** prescribe que la Administración Autonómica adoptará las medidas necesarias para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio pleno de sus derechos y, en especial, a las personas con su capacidad de obrar modificada judicialmente o en proceso de modificación, ejercerá la tutela o, en su caso, otras figuras de guarda o protección, a través de la Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de los Adultos, en relación con las personas adultas con capacidad de obrar modificada judicialmente y en situación de desamparo, de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Código Civil, y establecerá mecanismos de colaboración con Entidades tutelares en el ejercicio de las funciones tutelares encomendadas judicialmente.

El **artículo 55** establece que la Administración Autonómica establecerá las medidas necesarias para garantizar la aplicación del sistema arbitral previsto en la normativa estatal, que resuelva las quejas o reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad, con la participación de sus organizaciones representativas.

Capítulo IV. Medidas de sensibilización.

El **artículo 56** se refiere, en general, a la adopción por las Administraciones Públicas de acciones de sensibilización para promover la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, estableciendo en el **artículo 57** una serie de objetivos a tal efecto a conseguir por el Ente Público de Radiotelevisión de la Región de Murcia en el ejercicio de sus funciones de servicio público.

Capítulo V. Medidas de sostenibilidad del sistema de protección.

El **artículo 58** se refiere al principio de sostenibilidad financiera que ha de presidir la actuación de las Adminis-

traciones Públicas competentes, en el marco de la normativa aplicable en la materia, y el **artículo 59** establece que el Portal de Transparencia de la Región de Murcia recogerá la información de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma relativa a los créditos destinados a las actuaciones en materia de personas con discapacidad.

El **artículo 60** prevé que las personas con discapacidad podrán participar en la financiación de los recursos y servicios de la red pública de atención a las mismas en función de su capacidad económica, con el fin de garantizar su sostenibilidad, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

TÍTULO III

Derecho a la accesibilidad universal

El **artículo 61** establece la obligación de la Administración regional de aprobar las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad universal en los entornos, bienes y servicios, bajo el criterio del diseño para todos, en los términos de la normativa básica estatal y autonómica específica, añadiendo en el **artículo 62** una obligación para los Ayuntamientos de la Región de garantizar los suficientes y adecuados aparcamientos reservados para personas con discapacidad que tengan reconocida su necesidad conforme a la normativa específica, y en el **artículo 63** prevé la elaboración de estudios técnicos de las necesidades de los servicios de transporte especial de las personas con discapacidad.

El **artículo 64** se refiere al derecho de acceso, en los transportes y espacios de uso público, de las personas con discapacidad que vayan acompañadas de perros de asistencia (u otros animales de apoyo en los términos que se establezcan reglamentariamente), así como al uso de tales animales en proyectos para la mejora de las condiciones de salud de dichas personas.

TÍTULO IV

Participación en la vida pública y política

El **artículo 65** establece que las personas con discapacidad y sus familias, a través de las organizaciones que las representan, participarán en el proceso de toma de decisiones y, en su caso, la elaboración de las normas y estrategias que les conciernen, siendo obligación de las Administraciones Públicas en la esfera de sus respectivas competencias promover las condiciones para asegurar que esta participación sea real y efectiva, además de facilitar el desarrollo de las entidades en que se agrupen dichas personas.

El **artículo 66** versa sobre el derecho de las referidas organizaciones a participar en los órganos previstos al efecto en la normativa sobre servicios sociales o cualesquiera otros que se consideren necesarios.

El **artículo 67** crea la Comisión de las Políticas de Discapacidad, como un órgano colegiado de los previstos en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con la función de asesorar a la Administración Autonómica sobre los objetivos que deben conseguir las políticas públicas sobre discapacidad y los planes y programas de actuación para su cumplimiento.

El **artículo 68** reconoce a las personas con discapacidad el derecho de participación en la vida política en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos conforme a la legislación electoral y su normativa de desarrollo, a cuyo efecto establece que las Administraciones Públicas pondrán a su disposición los medios y recursos que precisen.

TÍTULO V

Planificación, formación, investigación y evaluación

El **artículo 69** se refiere a la transversalidad de las políticas públicas y a la participación de las personas con discapacidad en la planificación de la Administración regional en todos sus ámbitos competenciales.

El **artículo 70** establece que el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia aprobará, con carácter cuatrienal, una Estrategia Regional de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad que, al menos, incluirá los objetivos vinculados al empleo, la educación y formación, la atención social y sanitaria, la atención temprana de la discapacidad, la accesibilidad a los bienes y servicios, la participación en la vida política y pública, el acceso al deporte, la cultura y el ocio normalizado, así como la forma en que habrá de garantizarse el derecho a la igualdad de oportunidades y la erradicación de toda forma de discriminación.

El **artículo 71** prevé que las Administraciones Públicas de la Región de Murcia fomentarán la innovación e investigación aplicada al desarrollo de entornos, productos, servicios y prestaciones que garanticen los principios de inclusión, accesibilidad universal, diseño para todas las personas y vida independiente en favor de las personas con discapacidad, la aprobación de normativa técnica que asegure la no discriminación de éstas, en colaboración con las entidades de normalización y certificación y demás agentes implicados, y la investigación e innovación de programas dirigidos a prevenir la discapacidad y mejorar la calidad de vida de estas personas.

El **artículo 72** establece que la Administración Autonómica recopilará y ordenará la información en materia de discapacidad de que disponga en las bases de datos de las Consejerías, especialmente en las áreas laboral, social, educativa, sanitaria y las relacionadas con la mujer, para que dicha información goce de un tratamiento estadístico adecuado que haga posible su utilización para formular y aplicar

políticas públicas en materia de discapacidad, así como para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en las mismas e identificar áreas de mejora en su aplicación. Asimismo, prevé la difusión y accesibilidad universal de dichas estadísticas, debiendo incluir indicadores de las mismas en los estudios y estadísticas que elabore periódicamente.

El **artículo 73** prevé que la Administración Autonómica desarrollará medidas encaminadas a potenciar la formación continua y la cualificación de todos los profesionales en los ámbitos educativo, laboral, sanitario, social y de seguridad ciudadana para la realización de un apoyo cualificado a las personas con discapacidad y sus familias.

El **artículo 74** establece que las políticas públicas desarrolladas por la Administración Autonómica para la atención de las personas con discapacidad en la Región de Murcia se evaluarán de acuerdo con indicadores de calidad de vida de estas personas, debiendo establecer la Consejería en cada caso competente un procedimiento de seguimiento y evaluación de las actuaciones realizadas.

TÍTULO VI

Régimen sancionador

El **artículo 75** expresa que el régimen de infracciones y sanciones aplicable en el ámbito de esta ley será el establecido en el capítulo I del título III del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, sin perjuicio de la normativa específica autonómica en materia de accesibilidad.

El **artículo 76** tipifica una serie de infracciones adicionales a las previstas en la normativa básica estatal, dividiéndolas en leves, graves y muy graves.

El **artículo 77** establece las sanciones previstas para dichas infracciones, en el marco de lo fijado por la normativa básica estatal.

El **artículo 78** señala que los órganos para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores serán los previstos reglamentariamente por la Consejería competente en la materia, y que el destino de los fondos recaudados con las sanciones establecidas incrementarán los recursos precisos para la completa aplicación de Ley Regional 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia.

La **disposición adicional primera** establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Consejo de Gobierno, determinará los requisitos y condiciones de emisión del informe de impacto de discapacidad previsto en el artículo 6.

La **disposición adicional segunda** expresa que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, se determinarán las cláusulas

de responsabilidad social aplicables a la contratación pública adecuadas al cumplimiento de los objetivos contemplados en la Ley, así como las condiciones y áreas de actividad de la reserva de contratos a centros especiales de empleo prevista en el artículo 52 (sic., debe ser 53).

La **disposición adicional tercera** establece que el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la Ley, aprobará la Estrategia Regional de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad.

La **disposición adicional cuarta** prevé que en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la Ley la Consejería competente en materia de discapacidad elaborará un texto de lectura fácil de la Ley, el cual será objeto de publicación en el portal web de la Transparencia de la Región de Murcia y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

La **disposición transitoria única** establece los requisitos de personal exigidos a los centros de adiestramiento de perros de asistencia mientras no se apruebe la Orden a la que se refiere la Disposición Final Primera de la ley, dedicada a la modificación de la Ley regional 4/2015, de 3 de marzo, de perros de asistencia para personas con discapacidad.

La **disposición final primera** modifica el artículo 46.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, para establecer en el mismo que la memoria de análisis de impacto normativo debe incluir, además de los contenidos allí recogidos, el informe de impacto por razón de discapacidad a que se refiere el articulo 6.

La **disposición final segunda** modifica la ya citada Ley regional 4/2015, en concreto, sus artículos 1 a 6, 14 y 15 y la disposición final primera, y añade un artículo 6 bis y las disposiciones adicionales octava y novena.

En síntesis, las innovaciones pretendidas consisten en: a) la ampliación del alcance y fines de la ley, pues ya no se refiere sólo al reconocimiento oficial de perros como instrumento o ayuda para que las personas con discapacidad desarrollen su autonomía personal y ejerzan sus derechos de accesibilidad universal en los términos de la ley (arts. 1 y 5), sino que, además, se dirige también al reconocimiento de perros como instrumento o ayuda de personas que no necesariamente tienen la condición de discapacitadas, ni su fin es coadyuvar a sus derechos de accesibilidad universal, ya que la regulación se extiende a los supuestos de perros (u otros animales que reglamentariamente pudieran añadirse) a utilizar con fines terapéuticos respecto de diversos colectivos de personas, o a los supuestos de perros para la protección contra la violencia de género, previendo la correspondiente especialidad de adiestramiento para cada uno de tales supuestos;

b) el establecimiento de un sistema de autorización administrativa previa para el funcionamiento de los centros de adiestramiento (la actual Ley 4/2015 se refiere a que el centro esté "oficialmente reconocido", sin más concreción –vid. su artículo 15.1, a); c) el establecimiento de requisitos para otorgar dicha autorización (distintos y más exigentes que los previstos en el actual artículo 6, que se remite a los establecidos en la normativa sobre animales de compañía) junto a la fijación de nuevas obligaciones específicas para dichos centros; y d) la previsión de programas de adopción de perros de asistencia jubilados y los mecanismos utilizables a tal fin.

La **disposición final tercera** modifica el artículo 10 de la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia, para establecer que en los centros dedicados a servicios públicos, ya sean concertados o públicos, que estén sometidos a un régimen de control o limitaciones en el acceso a los mismos, tales como residencias, colegios, institutos, hospitales, centros geriátricos, pisos tutelados o centros de personas con discapacidad, sus titulares podrán permitir el acceso a los animales de compañía, siempre que lo hayan recogido en sus condiciones de acceso al establecimiento y esta circunstancia se refleje mediante un distintivo específico y visible en el exterior del local.

La **disposición final cuarta** expresa que la puesta en funcionamiento del sistema arbitral previsto en el artículo 54 (sic, debe ser 55) se producirá una vez implantado aquel a nivel estatal, añadiendo que en el plazo de un año desde dicha implantación, el Gobierno de la Región de Murcia, previa audiencia de los sectores interesados y de las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias, establecerá mediante Decreto este sistema arbitral.

La **disposición final quinta** habilita al Consejo de Gobierno para ejercer la potestad reglamentaria para el desarrollo de la ley.

La **disposición final sexta** establece que la ley entrará en vigor al mes de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

III. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

Sobre la tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del Anteproyecto de Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Región de Murcia señala que se realizó consulta pública previa, a través de la Oficina para la Transpa-

rencia y la Participación Ciudadana, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Asimismo, la MAIN informa de que durante el periodo activo de la consulta, realizada a través del cuestionario en línea correspondiente entre el 9 y el 29 de noviembre de 2017 no se formularon aportaciones ciudadanas la norma objeto de este informe debido a la inexistencia de participantes en dicho cuestionario.

Por su parte, el Informe del Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades sobre el Anteproyecto de ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia reseña que, dado que el Anteproyecto afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se sometió el mismo a trámite de audiencia directamente a los ciudadanos (BORM Número 182 Miércoles, 8 de agosto de 2018) y simultáneamente a los ayuntamientos de la Región y a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que agrupan o representen a los ciudadanos y cuyos fines guardan relación directa con el objeto del Anteproyecto, en cumplimiento de los principios de participación y colaboración ciudadana establecidos por la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En el marco del trámite de audiencia y de las consultas realizadas se formularon propuestas o alegaciones por las siguientes entidades:

- Organización Nacional de Ciegos Españoles (Once)
- Federación de Asociaciones de Familias de Personas Sordas (FASEN)
- Asociación de Usuarios de Perros Guía de la Región de Murcia

En relación con esta cuestión es conveniente dejar constancia expresa de que la enumeración de las entidades que participaron directamente en el trámite de audiencia no refleja la totalidad de las aportaciones realizadas por las entidades en su calidad de miembros integrantes de los diferentes órganos consultivos a los que fue recabado su informe sobre el Anteproyecto de Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Región de Murcia.

En este sentido, debe subrayarse la importante contribución realizada por las diversas asociaciones representativas de las personas con disca-

pacidad y sus familias y las federaciones de las mismas, las organizaciones sindicales y empresariales así como los colegios profesionales y otras entidades y colectivos mediante su activa participación en los referidos órganos consultivos y en las comisiones de trabajo específicamente constituidas para la elaboración del Anteproyecto de Ley.

En efecto, conforme se recoge en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en la tramitación del procedimiento para elaboración del Anteproyecto de Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Región de Murcia se ha recabado informe de los siguientes órganos consultivos y de participación:

- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad
- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Asesor Regional Infancia y Familia
- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Regional de Servicios Sociales
- Informe del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente con carácter preceptivo y no vinculante
- Informe del Consejo Asesor Regional de Consumo de la Región de Murcia con carácter preceptivo y no vinculante
- Informe del Consejo Asesor Regional de la Actividad Física y el Deporte de la Región de Murcia, con carácter preceptivo y no vinculante.
- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Escolar Regional
- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional
- Informe facultativo y no vinculante del Consejo Autonómico de Relaciones Laborales de la Región de Murcia
- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Asesor Regional de Empleo y Formación para la Inserción Laboral
- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Asesor Regional de Seguridad y Salud Laboral de la Región de! Murcia
- Informe facultativo y no vinculante del Consejo de Salud de la Región de Murcia
- Informe preceptivo y no vinculante del Consejo Asesor Regional de Economía Social
- Informe de la Dirección General de Administración Local, de carácter facultativo y no vinculante.
- Informe del Consejo Regional de Cooperación, de carácter preceptivo y no vinculante.

Asimismo la MAIN da cuenta de que en la fecha de elaboración de su quinta y última versión, se habían recibido los informes o dictámenes de los órganos que se relacionan a continuación.

- Informe favorable del Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad
- Informe favorable del Consejo Asesor Regional Infancia y Familia
- Informe favorable del Consejo Regional de Servicios Sociales
- Informe favorable del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente
- Informe favorable del Consejo Asesor Regional de Consumo de la Región de Murcia
- Informe favorable del Consejo Escolar Regional
- Informe favorable del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional
- Informe favorable del Consejo Autonómico de Relaciones Laborales de la Región de Murcia
- Informe favorable del Consejo Asesor Regional de Empleo y Formación para la Inserción Laboral
- Informe favorable del Consejo de Salud de la Región de Murcia
- Informe favorable del Consejo Asesor Regional de Economía Social
- Informe favorable de la Dirección General de Administración Local
- Informe favorable del Consejo Regional de, Cooperación Local

Es remarcable que los informes de todos ellos manifiestan su opinión favorable al Anteproyecto de Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Región de Murcia, sin perjuicio de la formulación de propuestas, sugerencias o alegaciones puntuales. Igualmente debe también reseñarse que la mayor parte de las aportaciones realizadas por los órganos consultivos y por las entidades participantes en el trámite de información pública han sido incorporadas al Preámbulo, el articulado o a las diferentes disposiciones Anteproyecto de Ley.

El Consejo Económico y Social considera conveniente valorar positivamente de forma expresa la importancia otorgada por los órganos consultivos y de participación de la Administración de la Comunidad Autónoma al Anteproyecto de Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Región de Murcia que pone de relieve el relevante número de ellos que han emitido el correspondiente informe, incorporando su valoración y observaciones sobre la futura regulación.

Sin embargo, esta valoración positiva no puede extenderse a la participación de las Consejerías de la Administración Autonómica en la tramitación del Anteproyecto de Ley,

a la vista del escaso interés suscitado por el mismo conforme pone de manifiesto la enumeración de las Consejerías que no consideraron oportuno realizar observaciones o alegaciones al mismo contenida en el Informe del Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Por otra parte, a juicio de esta Institución, la completa ausencia de participación ciudadana a través del cuestionario en línea durante el período activo de la consulta pública previa debiera conducir a una reflexión sobre los medios y procedimientos a través de los que se da a conocer la convocatoria y la relevancia de la participación de la ciudadanía en estos procedimientos que, por su carácter novedoso, no son suficientemente conocidos por los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Región y, muy probablemente, de nuestro país.

En este sentido, el Consejo Económico y Social considera que la consolidación de la cultura de participación ciudadana instaurada por la nueva legislación, estatal y autonómica, en materia de procedimiento administrativo, participación y transparencia requiere, además de la articulación normativa de los procedimientos correspondientes, la realización de actuaciones dirigidas específicamente a su difusión y conocimiento por la ciudadanía.

Por ello, a juicio de este Organismo, pudiera ser de gran utilidad en orden a promover la participación ciudadana, sobre todo en relación a la elaboración de proyectos normativos y planificadores de singular importancia como es el caso del Anteproyecto de Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Región de Murcia, que, sin perjuicio del estricto cumplimiento de los procedimientos y cauces legislativos, se hiciera uso de herramientas tales como la elaboración de notas de prensa o comunicaciones análogas para facilitar la aparición de informaciones sobre estos procedimientos en los medios de comunicación social. Del mismo modo, la transmisión de la información sobre estos procedimientos a través de las redes sociales permitiría aprovechar las posibilidades de estos nuevos instrumentos de comunicación para realizar una difusión específicamente dirigida a sectores de población especialmente concernidos o interesados en la materia objeto de los proyectos regulatorios.

Por último, y específicamente en relación con el impulso a la participación ciudadana en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Región de Murcia, el CESRM quiere poner de relieve que, en su opinión, hubiera sido aconsejable que el cuestionario confeccionado para la fase de participación pública previa y el texto del Anteproyecto de Ley se hubieran puesto a disposición del público también con una versión en lectura fácil, de forma que se

hubiera posibilitado o favorecido la accesibilidad a su contenido por parte de un importante sector del colectivo de personas con discapacidad.

Sobre el análisis de la MAIN de las cargas administrativas del anteproyecto

Como es preceptivo, el expediente del Anteproyecto incluye una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que, entre sus contenidos, cuenta con un estudio del impacto de cargas administrativas que ocasionaría la entrada en vigor de la disposición e igualmente de sus efectos presupuestarios. En síntesis, conllevaría un aumento de cargas administrativas cuantificadas en poco más de 42 millones de euros y reducciones por valor de unos 43 millones, y la repercusión presupuestaria se limitaría a un gasto público adicional en el órgano proponente ligeramente superior a 43.000 € derivado de la implantación de un programa informático para el control del registro de centros de adiestramiento de perros de asistencia.

Es conveniente detenerse brevemente en estos documentos porque considera el Consejo que son de singular relevancia para valorar el alcance de la nueva norma en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, y conocer a su vez que efectos podría tener su aplicación efectiva en el colectivo al que se dirige.

En lo que concierne al análisis de las cargas administrativas, la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (BORM de 20 febrero de 2015), es bastante precisa en la definición de qué se considera carga administrativa: 1. Las tareas de naturaleza administrativa que deban llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma. 2. Las actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial. 3. Las actividades que las empresas deban soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o producción. Para la cuantificación del coste que puede conllevar la creación o supresión de una carga administrativa, señala que las actuaciones a realizar pasan por la identificación y modificación de tales cargas tanto en su implantación como en la reducción; respecto a la determinación del importe, se multiplica la frecuencia estimada, la población beneficiaria y unas tarifas unitarias de coste que relaciona la referida Guía.

En el Anteproyecto que se dictamina habría sido conveniente, a criterio del CESRM, un mayor esfuerzo en la identificación tanto de las cargas administrativas que crea como de las que reduce, aspecto esencial del análisis. En pocos casos se concreta la actuación administrativa que se suprime o mejora, haciendo así más fluida la interacción entre las personas con

discapacidad y la Administración, ni tampoco en la mayor parte de las que se crean, asimilando lo que considera cargas a algunas recogidas en la Guía pero con dudosa conexión entre ellas. Centrando la atención en aquella cuestiones que concentran casi totalmente las cuantías mencionadas anteriormente, el estudio de cargas administrativas de la MAIN estima que la parte dispositiva del Anteptoyecto, y en concreto su artículo 8 que establece los deberes de las personas con discapacidad y sus familias, conlleva un aumento de cargas administrativas por valor de 40,9 millones de euros.

Por un lado, como consecuencia del deber de Participar activamente en la consecución de los objetivos de mejora de calidad de vida que se consensuen en cualquiera de los servicios o prestaciones que la Administración ponga a su disposición. El estudio no identifica qué carga administrativa supone ese deber para la persona con discapacidad pero la equipara, a efectos de costes, a la obligación de comunicar o publicar, una igualdad que no se comprende porque no se percibe la relación existente entre el cumplimiento del deber indicado y el tipo de cargas a las que se refiere la Guía (solicitudes y renovación de autorizaciones o licencias, comunicación de datos y presentación de documentos, conservación de documentos, inscripciones en un registro, llevanza de libros, actuaciones derivadas de sometimientos a controles o inspecciones, constitución de avales o garantías, formalización de hechos en documentos, etc.). Esta misma apreciación es aplicable a otro de los deberes del artículo 8, Hacer uso adecuado de todos los servicios de apoyo especializados cuando las personas con discapacidad están recibiendo una atención integral; el estudio no identifica la carga administrativa que puede suponer esa obligación pero, a efectos de coste, la equipara sorprendentemente a la de información a terceros.

Por otro, el deber de las personas con discapacidad y sus familias de Destinar íntegramente a la satisfacción de sus necesidades de atención y apoyo especializado e inclusión social, todas las prestaciones de protección social percibidas supone, según el expediente, una carga administrativa nueva para los beneficiarios, no identificada pero que equipara a la obligación de conservar documentos. Pudiera ser aceptable esta similitud (es obligatorio que el perceptor de una ayuda pública acredite el uso de la misma y guarde los documentos justificativos). Pero no cree el Consejo que ese deber impuesto por el artículo 8 conlleve una carga administrativa nueva para el beneficiario. Actualmente, las personas con discapacidad que perciben una prestación económica tienen obligatoriamente que cumplir con este precepto a tenor de lo que establece el artículo 14 de la Ley 28/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones. En concreto su apartado 1.a), que entre las

obligaciones del beneficiario señala la de Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones (y otras adicionales como las de justificar la realización de la actividad, sometimiento a controles verificación, llevanza de libros y contabilidad, conservación de documentos justificativos, etc.).

No es distinta la valoración del CESRM en cuanto a falta de profundidad del estudio de cargas administrativas en el ámbito de las reducciones que conllevaría la aprobación del Anteproyecto. Así, de la Corresponsabilidad de las Administraciones Públicas y colaboración con la iniciativa social que prevé el artículo 5 se deriva, según el análisis de cargas administrativas, una mayor simplificación y eficiencia en la gestión del servicio o servicios que supone, por lo tanto, la implantación de una tramitación proactiva (por asimilación de coste). Habría sido conveniente que el estudio relacionara qué actuaciones administrativas van a resultar simplificadas o prestadas con mayor eficiencia como consecuencia de lo preceptuado por el citado artículo; por otra parte, resultaría extraño que represente alguna novedad y que hasta ahora se hubiera carecido de corresponsabilidad de las Administraciones Públicas y colaboración con la iniciativa social en los programas que se desarrollan en este ámbito.

Al margen de lo anterior, el artículo 9 establece una serie de medidas de garantía para las personas con discapacidad que según el estudio de cargas administrativas supondrán reducciones de cierto calado económico para los interesados. Tampoco las identifica pero, por ejemplo, equipara las medidas de acción positiva contra la discriminación y fomento de la calidad de vida a la tramitación proactiva a efectos de cuantificación; el establecimiento de medidas de sensibilización así como de otras en materia de planificación, formación, investigación y evaluación con la puesta en marcha de campañas de información a interesados. No se justifica convenientemente que el establecimiento de ese tipo de medidas de acción positiva repercuta en las cargas administrativas que soportan los interesados y, en su ausencia, se acude a equiparaciones previstas en la Guía pero de escasa validez en este contexto. Son, más bien, iniciativas que pudieran generar programas de actuación por parte de las Administraciones Públicas con incidencia en el gasto. Ahora bien, teniendo en cuenta que la implantación de estas acciones no va a tener ningún impacto presupuestario según valora la MAIN en el apartado correspondiente, cabe suponer que, o bien tales medidas ya están vigentes, o bien no se prevé su puesta en marcha en ejercicios futuros, que no concreta, y por tanto, a corto plazo, será nulo el efecto en la reducción de las cargas administrativas.

En síntesis, la exposición precedente trata de argumentar la necesidad de que el estudio de cargas administrativas de una MAIN no sea un mero trámite burocrático, un documento más de los que se han de "rellenar" para preparar un expediente normativo. Debiera ser un trabajo que reúna la suficiente profundidad y rigor para conocer mejor en qué términos se prestan los servicios concernidos a los ciudadanos, y que ventajas o inconvenientes les va a generar la entrada en vigor de la nueva regulación en sus relaciones con la Administración.

No tiene que ser distinto el análisis de impacto presupuestario que, con mucha frecuencia, se despacha mediante afirmaciones que niegan cualquier tipo de incidencia en términos de gastos de personal o de funcionamiento aun cuando la disposición contenga medidas aparentemente generadoras de gasto. Sucede también en el Anteproyecto que se dictamina (excepto por el aumento de coste de un programa informático), puesto que su regulación esencial, la garantía de derechos a las personas con discapacidad y las acciones que prevé para ello, pueden realizarse, conforme a la MAIN, sin gastos adicionales. Quizá sea cierto, pero sorprende. Y, en cualquier caso, el análisis de impacto presupuestario debería justificarlo.

Este es un Anteproyecto cuyo objetivo es garantizar derechos a las personas con discapacidad pero para que estos sean efectivos se requiere la implantación de determinadas medidas que, salvo contadas excepciones, requieren programas públicos de apoyo o protección y consecuentemente gasto público. Es suficiente leer el Título II, Medidas de garantía de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, para comprender que se precisa el desarrollo de numerosos programas de actuación en diferentes ámbitos (sanidad, servicios sociales, educación, empleo…) y consejerías. Sin embargo, el análisis de impacto presupuestario señala que en el departamento impulsor de la norma, la actual Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social, no tendrá más efecto presupuestario que el mencionado del programa informático para el control del registro de los centros de adiestramiento de perros de asistencia. Sí lo tendrá, en cambio, se afirma en el citado apartado de la MAIN, en otras consejerías y en las corporaciones locales dado el carácter transversal de la norma, aunque hasta que no sea sometida a consideración por dichos entes, no se puede realizar en esta fase una estimación de dicho impacto.

A criterio del Consejo, el documento de análisis presupuestario del Anteproyecto no reúne los requisitos mínimos requeridos por un estudio de esta naturaleza. En primer lugar, se debería haber recabado los efectos presupuestarios que puede tener

la implantación de la norma en las demás consejerías y estimado su incidencia en el ámbito de las corporaciones locales antes de someter el expediente a dictamen de los órganos consultivos. En segundo lugar, en el supuesto de que no comporte aumento del gasto presupuestario en la consejería proponente, como afirma la MAIN que sucede (con la salvedad advertida) en este caso, habría sido conveniente justificarlo detalladamente. Puede ser que los derechos que confiere en el ámbito de competencias de esa consejería y las medidas a implementar para promover su ejercicio no requieran gasto público porque sean acciones de tipo regulatorio. Puede ser que generen gasto pero no superior al que ya se realiza. O que se necesite más financiación pero esta quede condicionada a mayores posibilidades de ingresos en el futuro. En cualquier caso, son cuestiones que debería haber resuelto el análisis de impacto presupuestario.

Sobre la normatividad del Anteproyecto.

El Anteproyecto tiene un reconocido y marcado –quizá excesivo– carácter programático. Su artículo 1, a) expresa que tiene como objeto "orientar" la actuación de los poderes públicos hacia la consecución de los fines de protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad. Por ello, su articulado está lleno de prescripciones genéricas expresivas del deber de las Administraciones públicas de desarrollar actuaciones tendentes a la consecución de los objetivos de la norma, lo que el texto efectúa esencialmente por la vía de reiterar, para cada sector de actuación del que se ocupa, los principios generales relacionados en el artículo 4 que se consideran más prevalentes en cada uno de tales sectores. Ahora bien, este indicado carácter programático del Anteproyecto no excluye en modo alguno el deber del legislador de elaborar un texto que reúna los requisitos de buena técnica normativa y cumpla con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que imponen el deber de justificar la necesidad y utilidad de las concretas determinaciones que se incluyan en las iniciativas normativas, así como procurar su adecuada inserción y coherencia con el conjunto del ordenamiento jurídico nacional (estatal y autonómico, incluyendo el previamente existente en la misma Comunidad Autónoma legisladora) y comunitario.

En este sentido, es ineludible destacar inicialmente que no pocos de los preceptos el Anteproyecto incorporan determinaciones que vienen a ser una repetición de las ya establecidas por el Estado con carácter general y para todo el territorio nacional en el

ya citado RDL 1/2013. No es objeto de este Dictamen realizar un examen pormenorizado de todos los artículos del Anteproyecto en que se utiliza la técnica de la *"lex repetita",* pero debe destacarse, a título de ejemplo, que el artículo 4 antes citado relaciona una serie de principios, que deben presidir el desarrollo y aplicación de la Ley, que allí se califican como añadidos (*"...asimismo..."*) respecto de los establecidos en la legislación básica estatal, advirtiéndose, sin embargo, que la mayoría de ellos se encuentran, algunos incluso literalmente, entre los establecidos en el artículo 3 del citado RDL.

Como esta Institución ha expresado en anteriores Dictámenes, el recurso a la técnica de la *"lex repetita*" sólo se justifica cuando resulta necesaria para contextualizar los preceptos que la norma a aprobar vaya a introducir con un contenido verdaderamente *"ex novo"* en el ordenamiento jurídico, en cuyo caso, además, debe distinguir entre las determinaciones repetidas y las nuevas, por razones de seguridad jurídica para los destinatarios de la norma.

Como se ha apuntado, la abundancia en el Anteproyecto de determinaciones que, de una forma u otra, constituyen una reiteración de las ya establecidas en normas estatales de aplicación en nuestra Comunidad Autónoma impone la necesidad de abordar su revisión desde el punto de vista de su necesidad y utilidad.

Sobre el alcance competencial del Anteproyecto.

La perspectiva global o general regulatoria adoptada por el Anteproyecto ha llevado a incluir entre sus preceptos algunos cuyo tenor viene copiado o inspirado en normas estatales dictadas con ese alcance general. Si en estas últimas dicho alcance general es competencialmente admisible precisamente por provenir la norma del Estado (que la dicta esencialmente al amparo del ya comentado artículo 149.1.1º CE), no lo es cuando el precepto se incluye en una disposición de una Comunidad Autónoma, que no tiene obviamente competencia para obligar al Estado a que ajuste sus actuaciones en el sentido pretendido por el precepto autonómico.

En estos casos ya no se trata de una mayor o menor inconveniencia técnica fundada en consideraciones de seguridad jurídica, como las apuntadas anteriormente sobre la técnica de la "lex repetita", sino una improcedente extralimitación competencial.

Así resulta, por ejemplo, en todos los casos en que el Anteproyecto se refiere en general a "los poderes públicos" para que orienten su actuación en un determinado sentido, al estar con ello incluyendo indebidamente al Estado. Debe revisarse, pues, en este punto el texto que nos ocupa (vgr. arts. 7 y 48).

Sobre la naturaleza y alcance constitucional de las competencias estatales para dictar el Real Decreto Legislativo 1/2013 y las competencias estatutarias que fundamentan la elaboración del Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia

La Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social enumera en los términos que se transcriben a continuación los preceptos constitucionales que fundamentan la competencia del Estado para su promulgación:

1. *Esta ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado 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, conforme al artículo 149.1.1.ª de la Constitución.*
2. *La sección 2.ª del capítulo II del título II se dicta, además, al amparo de la competencia del Estado en materia de legislación procesal, conforme al artículo 149.1.6.ª de la Constitución.*
3. *El capítulo II del título III sólo será de aplicación a la Administración General del Estado.*

Por su parte, los títulos competenciales en los que se fundamenta la elaboración del **Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia** se reseñan por su Exposición de Motivos en los siguientes términos:

El artículo 10.Uno.18 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en la promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia recoge la obligación que corresponde a los poderes públicos regionales de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región."

El análisis del contenido de las disposiciones del **Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia** requiere tener en cuenta la diferente naturaleza jurídica de las disposiciones estatutarias que la Exposición de Motivos señala como fundamento del mismo.

En este sentido, es remarcable que la Exposición de Motivos incorpore en primer lugar la transcripción literal del inciso final del número 18 del apartado Uno del artículo 10 del Estatuto de Autonomía, el primero de los preceptos que integran su *Título I*, rubricado *De las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. En virtud de este precepto *corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en la promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación*.

Con relación a la limitación del fundamento competencial del Anteproyecto de Ley a las materias mencionadas en el inciso final del artículo 10.Uno.18, el Consejo Económico y Social considera conveniente poner de relieve que la mayor parte de las materias incluidas en la primera parte de la repetida disposición, cuando no todas ellas, forman parte asimismo de la fundamentación competencial estatutaria de relevantes aspectos que son objeto de la regulación contenida en el **Anteproyecto de Ley**.

En efecto, en virtud de lo dispuesto en las referencias iniciales del repetido precepto estatutario corresponde también a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las materias siguientes: ***Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Política infantil y de la tercera edad. Instituciones de protección y tutela de menores***, *respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria*.

En este sentido resulta oportuno resaltar que las competencias autonómicas exclusivas cuya salvaguarda garantiza el Real Decreto Legislativo 1/2013 es precisamente la referente a la materia de asistencia social. En efecto, la Disposición adicional primera del Texto Refundido determina que la aplicación de la ley se realizará ***sin perjuicio de las competencias exclusivas reconocidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social*** *en sus respectivos Estatutos de Autonomía*, garantizando también expresamente el respeto al reparto de competencias constitucional y estatutariamente vigente

Asimismo, continúa la Exposición de Motivos, *el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia recoge la obligación que corresponde a los poderes públicos regionales de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región*.

En el párrafo anterior, la Exposición de Motivos transcribe, si bien no de forma literal, el contenido de los *apartados b)* y *e)* del *artículo 9.2* del Estatuto de Autonomía, el último

de los preceptos que conforman su Título Preliminar.

En relación con los apartados del artículo 9 tomados como fundamentación del Anteproyecto de Ley, en opinión del Consejo Económico y Social, teniendo en cuenta que la garantía de los derechos de las personas con discapacidad constituye finalidad principal de su regulación, la Exposición de Motivos debería asimismo incorporar una mención expresa al *apartado a) del artículo 9.2* que, en la terminología de la Exposición de Motivos, establece la obligación que corresponde a los poderes públicos regionales de *garantizar el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de cuantos residen en la Región, así como la observancia de sus deberes*.

Sobre la delimitación del ámbito que corresponde a la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación a los derechos de las personas con discapacidad.

La aprobación por el Estado de la legislación que garantiza, entre otros, el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato así como el ejercicio real y efectivo de los derechos por parte de las personas con discapacidad, en ejercicio de su competencia exclusiva *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*, sin duda, afecta al ámbito correspondiente a la capacidad normativa propia de las comunidades autónomas para establecer, en el ejercicio de sus competencias, una normativa propia en garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

En este sentido, resulta necesario tener en cuenta que el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social incorpora en sus disposiciones normas de diferente naturaleza y alcance. Efectivamente, el elemento fundamental para la concreción del marco delimitador del ámbito que corresponde a la capacidad normativa de las comunidades autónomas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad radica precisamente en la adecuada consideración de la diversidad de la tipología de disposiciones integradas por el legislador estatal en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles es.

Un primer grupo de disposiciones integrantes de la tipología normativa contenida en la regulación estatal está compuesto por aquellos preceptos que incorporan normas de aplicación directa en todo el territorio estatal, sin necesidad de ulterior desarrollo o concreción por las comunidades autónomas.

Por tanto, con relación a las materias reguladas por esta clase de disposiciones no cabe intervención

normativa autonómica. No obstante, como se ha reseñado anteriormente, si el legislador autonómico considerase conveniente su incorporación a la normativa autonómica debe hacerlo, conforme a la reiterada y consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, respetando en todo caso el tenor literal del precepto transcrito y haciendo constar expresamente el artículo y la norma de la que proviene.

Sin embargo, como ya se ha puesto de relieve en el presente dictamen el **Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia** incorpora un relevante número de disposiciones del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social que no respetan las condiciones establecidas para esta clase de técnica legislativa por el Tribunal Constitucional y los restantes órganos, estatales y autonómicos, que se han pronunciado al respecto. Este déficit de las condiciones que determinan la legitimidad de la técnica legislativa denominada "lex repetita" se produce tanto por la incorporación de preceptos estatales sin mencionar expresamente la norma concreta de procedencia, como por la inclusión de normas estatales transcritas de manera incompleta o no literal.

Una segunda clase de las normas que incluye el Texto Refundido está integrada por aquellas cuya eficacia *requiere imperativamente* el desarrollo regulatorio por parte las administraciones autonómicas en ejercicio de sus competencias.

En estos supuestos la elaboración y aprobación de las disposiciones correspondientes por las comunidades autónomas constituye un deber jurídico que debe sustanciarse, en su caso, en los plazos prescritos por la normativa estatal y cumplimentando igualmente los condicionantes, que pudieran haber sido establecidos en el marco de la regulación estatal.

Con relación a esta clase de disposiciones debe reseñarse que la mayor o menor amplitud de la capacidad normativa de las administraciones autonómicas para desarrollar en su ámbito competencial los derechos de las personas con discapacidad y su garantía dependerá de la incorporación en las disposiciones del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social de elementos que la condicionen y del alcance y naturaleza de los mismos, así como en la restante normativa básica estatal de aplicación en esta materia.

Estos elementos condicionantes de la capacidad normativa de las comunidades autónomas pueden tener naturaleza temporal, como el establecimiento de plazos, o material, como

la exigencia de regular determinados aspectos o establecer requisitos específicos. Entre estos últimos los más habitualmente requeridos por la normativa estatal suelen ser aquellos de carácter financiero, económico y organizativo, así como los referentes al establecimiento de instrumentos u órganos para la coordinación o la ordenación de los flujos de información entre las administraciones públicas.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento del deber jurídico de desarrollo normativo establecido para las comunidades autónomas pueden revestir alcance y naturaleza diversos. A continuación, se exponen algunos de los supuestos más comunes que pueden derivarse del citado incumplimiento del deber de implementación de la normativa estatal por parte de las comunidades autónomas.

En este sentido, pueden mencionarse en primer lugar aquellos supuestos en los que la legislación estatal prescriba la vigencia en las comunidades autónomas, hasta tanto no se aprueben las correspondientes disposiciones en el ámbito autonómico, de la regulación sobre una determinada materia de aplicación limitada al ámbito competencial propio de la administración del estado. Ejemplos de utilización de esta técnica legislativa pueden encontrarse, entre otros ámbitos, en la regulación del régimen sancionador o en el establecimiento de reservas de cupos a determinados colectivos para el acceso al empleo público.

El Real Decreto Legislativo 1/2013 no contiene disposiciones de esta naturaleza.

Sin perjuicio de ello, la claridad propia de los conceptos jurídicos recomienda subrayar que, a pesar de la analogía en la consecuencia de la normativa aplicable, el fundamento jurídico del supuesto expuesto anteriormente es sustancialmente diferente a la atribución constitucional de naturaleza supletoria al derecho estatal, en los casos de ausencia de normativa autonómica aplicable establecida en ejercicio de sus competencias propias.

Un segundo tipo de consecuencias tiene su origen en aquellos supuestos en los que la regulación estatal establece determinados efectos aparejados al incumplimiento del deber regulatorio que corresponde al legislador autonómico.

Dentro de este grupo se incardinan aquellos en los que la legislación estatal determina de forma expresa la aplicación de limitaciones, condiciones, impedimentos o restricciones para la implementación de los mecanismos de colaboración de naturaleza económico o financiera del estado previstos para la financiación del servicio, las prestaciones o las actuaciones cuyo adecuado funcionamiento requiriese el complemento de la regulación que debiera haber sido establecida por la normativa autonómica.

Tampoco se establecen prescripciones de esta naturaleza por el Real Decreto Legislativo 1/2013.

Por otra parte, también debe reseñarse el grupo constituido por aquellos supuestos en los que la ausencia del desarrollo normativo autonómico puede provocar, como consecuencia directa, la imposibilidad de la prestación regular del servicio previsto por la legislación estatal en ejercicio de sus competencias constitucionales, pero carente de los requisitos esenciales para su vigencia o funcionamiento debido a la ausencia de la normativa autonómica imprescindible para su establecimiento.

El análisis de las disposiciones del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social en relación con las contenidas en el Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia pone de relieve la carencia en el Anteproyecto de Ley de disposiciones necesarias para integrar la regulación estatal. Como se reseña en el correspondiente apartado del presente dictamen, este es el caso de la ausencia de regulación de la atención integral o de las carencias en el contenido de la regulación sobre otros derechos preferentes de las personas con discapacidad.

En este sentido, puede señalarse, como supuestos extremos, aquellos en los que en una comunidad autónoma la carencia de un servicio, del reconocimiento pleno de un derecho o de una prestación garantizada en todo el territorio del estado sea debida a la ausencia de promulgación de la regulación autonómica necesaria para su vigencia y exigida por la legislación establecida por el estado en el ejercicio de sus competencias, se podría argumentar de forma jurídicamente plausible el recurso a los mecanismos constitucionales establecidos para el supuesto de que alguna de estas circunstancias comportara el incumplimiento de las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan a la comunidad autónoma

En tercer lugar, se pueden señalar aquellas disposiciones en las que se otorga expresamente a las administraciones autonómicas la facultad de establecer la regulación sobre una materia, pudiendo las comunidades autónomas proceder o no a su regulación. Esta clase de normas suelen referirse a materias competencia exclusiva de las comunidades autónomas que pueden tener incidencia sobre el ámbito regulado por las disposiciones estatales.

En relación a este tipo de normas puede reseñarse que se integran en las mismas todas aquellas en las que la normativa básica estatal incorpora en sus disposiciones referencias tales como *corresponde a los poderes públicos, a las administraciones competentes o similares*. El Real Decreto Legislativo incluye un relevante número de disposiciones de esta naturaleza.

En cuarto lugar, deben mencionarse aquellas disposiciones que es-

tablecen los mínimos de la regulación en el ámbito estatal, permitiendo la superación de dichos mínimos por el legislador autonómico.

Sin duda, el carácter básico de las condiciones establecidas en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social normativa lleva a considerar que todas sus disposiciones tienen la naturaleza de mínimos que pueden ser complementados por las comunidades autónomas mediante normas que establezcan derechos, contenidos, servicios, prestaciones o garantías adicionales, siempre que esta normativa respete el marco establecido por la normativa básica estatal.

A título de ejemplo de este tipo de garantía o protección adicional a la establecida por la normativa básica estatal puede señalarse la establecida en el artículo 40.2 del Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia, que prescribe, con cierta indeterminación, que *la Consejería competente en materia de dependencia establecerá cuantías máximas superiores a las establecidas por la normativa estatal para la determinación de la prestación económica vinculada a la contratación de un asistente personal en situaciones de dependencia severa o gran dependencia, siempre que dicha normativa lo permita y en los términos establecidos por ésta, con la finalidad de priorizar su vida autónoma frente a la institucionalización residencial o promover su inclusión laboral a través del empleo o de enseñanzas superiores no obligatorias.*

Por último, debe reseñarse que la capacidad normativa autonómica abarca en todo caso la regulación de materias de su competencia, relacionadas con la normativa estatal pero no contempladas en la misma. El ámbito de esta capacidad normativa autonómica no tiene más limitación que su congruencia y compatibilidad con la normativa básica estatal.

Por las razones que se exponen en los diferentes apartados del presente dictamen, el Consejo Económico y Social considera que la regulación que establece el Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia no resulta congruente con el marco establecido por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Como consecuencia de la referida incongruencia, los términos en los que se formulan las disposiciones del Anteproyecto de ley plantean dificultades para la correcta implementación en la Región de Murcia de las garantías de los derechos de las personas con discapacidad establecidas por la normativa del Estado en ejercicio de su competencia exclusiva

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.

Sobre el diferente ámbito de los derechos cuya garantía constituye el objeto del Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia respecto a los derechos integrantes del objeto Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

El carácter exclusivo que la Constitución atribuye a las competencias estatales en cuyo ejercicio se dicta el Real Decreto Legislativo 1/2013, determina la vigencia de la mayor parte de su regulación en todo el territorio nacional, conforme a lo establecido en la Disposición adicional primera. Ello no obstante, la Disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013 circunscribe la vigencia de las disposiciones contenidas en el Capítulo II de su Título III al ámbito de la Administración General del Estado.

El Título III del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, se estructura en dos capítulos. El Capítulo I contiene las disposiciones reguladoras del régimen común de infracciones y sanciones, cuya vigencia se establece para todo el territorio del Estado.

Por su parte, el Capítulo II, incorpora las normas específicas de aplicación por la Administración General del Estado.

En este sentido debe reseñarse que, además de la expresa prescripción de la vigencia de sus disposiciones en todo el territorio nacional, la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social determina en su Disposición adicional primera que *esta ley se aplicará sin perjuicio de las competencias exclusivas reconocidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social en sus respectivos Estatutos de Autonomía*, garantizando también expresamente el respeto al reparto de competencias constitucional y estatutariamente vigente.

La concurrencia, por una parte, de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de los derechos de las personas con discapacidad como elemento integrante de las *condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales* y, por otra, de las atribuidas a las comunidades autónomas, también con carácter exclusivo, en materia de asistencia social plantea sin duda un reto de singular dificultad para el establecimiento de una regulación autonómica sobre esta materia.

La adecuada resolución de esta específica modalidad de concurrencia competencial requiere una estricta delimitación y coordinación de los respectivos ámbitos regulatorios. Para el logro de este objetivo los instrumentos y conceptos desarrolladas en el campo de la técnica legislativa constituyen un recurso de remarcable utilidad.

En este sentido, para el abordaje de la problemática que plantea la adecuada incardinación de la normativa autonómica, dictada en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de asistencia social o con fundamento en otras competencias autonómicas, en el marco delimitado por la normativa básica estatal reguladora de los derechos de las personas con discapacidad resultan de singular utilidad las consideraciones contenidas en el apartado anterior del presente dictamen, dado que las mismas son expresión de instrumentos desarrollados en el ámbito de la técnica legislativa con esta finalidad.

Por ello, una vez que el Estado, en ejercicio de las competencias exclusivas que constitucionalmente tiene atribuidas, ha establecido la legislación que garantiza *el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas* resulta necesario identificar adecuadamente los elementos estructurantes del marco constitucional en el que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia puede hacer uso de sus competencias estatutarias en orden a garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Para ello resulta necesario tener en cuenta que, por una parte, el Estado dicta el Real Decreto Legislativo 1/2013 en ejercicio de una competencia exclusiva cuyo objeto abarca directamente la determinación de las condiciones que garanticen la igualdad de las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Y, por otra, que el contenido de las competencias que fundamentan el *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* no se extiende a la regulación de los derechos de las personas con discapacidad sin que previamente medie la determinación de las condiciones básicas para su ejercicio por la legislación estatal.

El Consejo Económico y Social considera que el contraste de las disposiciones del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* con las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todas las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos contenidas en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley

General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social pone de manifiesto que la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley supone una restricción respecto a la regulación establecida por la normativa básica estatal vigente en garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

En efecto, conforme a la formulación del apartado a) del artículo 1 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, los derechos cuya garantía constituye el primero de los elementos integrantes del objeto de la regulación establecida en sus disposiciones son *el derecho a la igualdad de oportunidades* ***y de trato****, así como* ***el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas.***

El apartado a) del artículo 1, además de la determinación de los derechos garantizados, especifica que la articulación de la garantía de dichos derechos se realizará ***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 y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.*

Como complemento regulatorio imprescindible para la articulación de la garantía de jurídica tanto de los derechos y ámbitos para los que se establecen prescripciones específicas, el artículo 1.b) extiende el objeto regulatorio de la Ley General al establecimiento del *régimen de infracciones y sanciones que garantizan las condiciones básicas en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*

Por su parte, los apartados **a)** y **b)** del **artículo 1** del ***Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia*** establece que en este ámbito la ley *tiene por objeto:*

a) *Garantizar la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los* ***derechos y libertades fundamentales*** *de las personas con discapacidad en la Región de Murcia, orientando la actuación de los poderes públicos a la promoción y atención de su bienestar, la mejora significativa de su calidad de vida personal y familiar, el fomento de su autonomía personal e inclusión social en todos los ámbitos de su vida.*

b) *Eliminar y corregir toda forma de discriminación hacia las personas con discapacidad en los sectores público y privado.*

La comparación del tenor de los preceptos de ambas disposiciones pone de manifiesto que la norma estatal, como se ha reseñado, no solo garantiza *el derecho a la igualdad de oportunidades* ***y de trato*** *así como* ***el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas***, sino que además prescribe que la garantía de los derechos citados se realizará ***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***.

Sin embargo, en el *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* la garantía de la **igualdad de trato** no se incluye en el objeto de la regulación. De esta forma se limita el ámbito de esta garantía a la **igualdad de oportunidades**, omitiendo asimismo la referencia a la naturaleza de *derechos jurídicamente garantizados* que tanto la igualdad de oportunidades como la omitida igualdad de trato tienen en la Ley General.

En el mismo sentido, el *Anteproyecto de Ley* constriñe su objeto a la garantía del *pleno ejercicio de los* ***derechos y libertades fundamentales*** *de las personas con discapacidad en la Región de Murcia*. Con esta formulación se incorpora como categoría específica *los* ***derechos y libertades fundamentales*** *de las personas con discapacidad*, que no se corresponde con el objeto de protección de la normativa estatal, que es ***el ejercicio por parte de las personas con discapacidad de los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas en igualdad de condiciones a los mismos***. Esta consideración se hace sin perjuicio de poner de relieve que la formulación ***derechos y libertades fundamentales*** no se corresponde con ninguna de las categorizaciones referidas a derechos o libertades establecidas en la Constitución.

Además la normativa estatal garantiza que el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos y ciudadanas debe realizarse **de forma real y efectiva**, no siendo por tanto suficiente el mero reconocimiento legal de dicha igualdad. Esta omisión resulta especialmente relevante teniendo en cuenta que la formulación del deber de garantizar que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales y efectivas por parte de los poderes públicos, tiene naturaleza jurídica constitucional y estatutaria. Y que el articulo 9.2 de la Constitución en el que instaura la exigencia de realidad y efectividad de la libertad y la igualdad es citado expresamente, entre otros, en el artículo 1 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social como fundamento constitucional de la regulación.

Es por ello que la normativa estatal estipula expresamente los medios a través de los que se articula la garantía de la realidad y efectividad de ejercicio de los derechos por parte de las personas con discapacidad. En efecto, la garantía del ejercicio real y efectivo de los derechos por las personas con discapacidad se realiza precisamente mediante ***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***.

Sin embargo, la clara *prescripción* establecida por la legislación estatal se formula de forma laxa en el *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* mediante la *declaración* de que la garantía de los derechos a los que se circunscribe su objeto se pretende realizar ***orientando*** *la actuación de los poderes públicos a la promoción y atención de su bienestar, la mejora significativa de su calidad de vida personal y familiar, el fomento de su autonomía personal e inclusión social en todos los ámbitos de su vida.*

Con base en las anteriores consideraciones el Consejo Económico y Social considera necesario enfatizar que, a diferencia del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia*, el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social establece, por un lado, el carácter prescriptivo y el ámbito de aplicación de las medidas en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal previstas en la misma. Y, por otro, determina el contenido específico que, con esta finalidad, atribuye a los derechos expresamente regulados en ella.

En efecto, bajo la rúbrica *Ámbito de aplicación en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal* en su artículo 5 determina expresamente que *las medidas específicas para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal se aplicarán, **además de a los derechos regulados en el Título I**, en los ámbitos siguientes:*

a) Telecomunicaciones y sociedad de la información.

b) Espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación.

c) Transportes.

d) Bienes y servicios a disposición del público.

e) Relaciones con las administraciones públicas.

f) Administración de justicia.

g) Patrimonio cultural, de conformidad con lo previsto en la legislación de patrimonio histórico.

h) Empleo.

Sobre los derechos regulados en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y las determinaciones sobre su ámbito y contenido.

En relación con las observaciones contenidas en este apartado el Consejo Económico y Social considera de especial significación para el presente dictamen, en primer lugar, que la nueva regulación jurídica establecida en el Título I del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, rubricado **Derechos y obligaciones**, se inicie precisamente con la dedicada a la configuración del contenido y alcance del **derecho a la igualdad** de las personas con discapacidad.

Y, en segundo lugar, también merece una mención específica que dicha configuración se realice mediante un precepto específico, el artículo 7, cuya formulación se realiza de forma previa y sistemáticamente autónoma respecto de los nueve capítulos en los que se estructuran las restantes disposiciones del Título I.

Debe reseñarse asimismo que el artículo 7 reitera la referencia a la necesidad de que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad *sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida.*

El artículo 7, titulado *Derecho a la igualdad*, prescribe:

1. *Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos conforme a nuestro ordenamiento jurídico.*
2. *Para hacer efectivo este derecho a la igualdad, las administraciones públicas promoverán las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida.*
3. *Las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio así como de participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en este Título y demás normativa que sea de aplicación.*
4. *Asimismo, las administraciones públicas protegerán de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas, niños y mujeres con discapacidad, mayores con discapacidad, mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, personas con pluri-*

discapacidad u otras personas con discapacidad integrantes de minorías.

A continuación de la determinación del contenido del derecho a la igualdad de las personas con discapacidad, el Título I sistematiza, en capítulos diferenciados, los ámbitos en los que, en concordancia con la determinación del objeto de la Ley General establecida por su artículo 1, se establece una protección especialmente intensa de los derechos de las personas con discapacidad.

Por su relevancia para la adecuada valoración de las consideraciones contenidas en el presente dictamen y también para facilitar la accesibilidad al contenido regulatorio del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, se transcriben a continuación los títulos de los capítulos en los que se estructura el Título I del Texto Refundido, así como también los correspondientes a los artículos integrados en cada capítulo.

CAPÍTULO I. Sistema de prestaciones sociales y económicas

Artículo 8. Sistema especial de prestaciones sociales y económicas para las personas con discapacidad

Artículo 9. Prestación farmacéutica del sistema especial de prestaciones sociales y económicas para las personas con discapacidad

CAPÍTULO II. Derecho a la protección de la salud

Artículo 10. Derecho a la protección de la salud

Artículo 11. Prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades

Artículo 12. Equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad

CAPÍTULO III. De la atención integral

Artículo 13. Atención integral

Artículo 14. Habilitación o rehabilitación médico-funcional

Artículo 15. Atención, tratamiento y orientación psicológica

Artículo 16. Educación

Artículo 17. Apoyo para la actividad profesional

CAPÍTULO IV. Derecho a la educación

Artículo 18. Contenido del derecho

Artículo 19. Gratuidad de la enseñanza

Artículo 20. Garantías adicionales

Artículo 21. Valoración de las necesidades educativas

CAPÍTULO V. Derecho a la vida independiente

Sección 1.ª Disposiciones generales

Artículo 22. Accesibilidad

Artículo 23. Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación

Artículo 24. Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el ámbito de los productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social

Artículo 25. Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el ámbito de los espacios públicos urbanizados y edificación

Artículo 26. Normativa técnica de edificación

Artículo 27. Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el ámbito de los medios de transporte

Artículo 28. Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el ámbito de las relaciones con las administraciones públicas

Artículo 29. Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público

Sección 2.ª Medidas de acción positiva

Artículo 30. Medidas para facilitar el estacionamiento de vehículos

Artículo 31. Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte

Artículo 32. Reserva de viviendas para personas con discapacidad y condiciones de accesibilidad

Artículo 33. Concepto de rehabilitación de la vivienda

Artículo 34. Otras medidas públicas de accesibilidad

CAPÍTULO VI. Derecho al trabajo

Sección 1.ª Disposiciones generales

Artículo 35. Garantías del derecho al trabajo

Artículo 36. Igualdad de trato

Artículo 37. Tipos de empleo de las personas con discapacidad

Artículo 38. Orientación, colocación y registro de trabajadores con discapacidad para su inclusión laboral

Artículo 39. Ayudas a la generación de empleo de las personas con discapacidad

Sección 2.ª Empleo ordinario

Artículo 40. Adopción de medidas para prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por la discapacidad como garantía de la plena igualdad en el trabajo

Artículo 41. Servicios de empleo con apoyo

Artículo 42. Cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad

Sección 3.ª Empleo protegido

Artículo 43. Centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad

Artículo 44. Compensación económica para los centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad

Artículo 45. Creación de centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad

Artículo 46. Enclaves laborales

Sección 4.ª Empleo autónomo

Artículo 47. Empleo autónomo

CAPÍTULO VII. Derecho a la protección social

Artículo 48. Derecho a la protección social

Artículo 49. Criterios de aplicación de la protección social

Artículo 50. Contenido del derecho a la protección social

Artículo 51. Clases de servicios sociales

Artículo 52. Centros ocupacionales

CAPÍTULO VIII. Derecho de participación en los asuntos públicos

Artículo 53. Derecho de participación en la vida política

Artículo 54. Derecho de participación en la vida pública

Artículo 55. Consejo Nacional de la Discapacidad

Artículo 56. Oficina de Atención a la Discapacidad

CAPÍTULO IX. Obligaciones de los poderes públicos

Sección 1.ª Disposiciones generales

Artículo 57. Prestación de servicios

Artículo 58. Financiación

Artículo 59. Toma de conciencia social

Sección 2.ª Del personal de los distintos servicios de atención a las personas con discapacidad

Artículo 60. Personal especializado

Artículo 61. Formación del personal

Artículo 62. Voluntariado

Ciertamente el examen de la congruencia entre la normativa autonómica y la estatal en la que debe enmarcarse resulta especialmente dificultoso cuando la determinación del contenido y alcance de los derechos de las personas con discapacidad y las garantías que constituyen el objeto de la regulación estatal y autonómica se articulan a través diferentes ordenaciones sistemáticas.

En este sentido, existen a juicio del CESRM suficientes razones de naturaleza jurídica que aconsejan que sea la normativa autonómica la que facilite la coordinación y congruencia entre los dos ámbitos regulatorios mediante su acomodación a la sistemática de la regulación estatal, salvo que existan razones que aconsejen una sistematización diferenciada para la regulación de algún aspecto determinado

Sin embargo, esta Institución considera que la ordenación sistemática de las disposiciones del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* se aparta, sin ofrecer una justificación ni en la MAIN ni en su Exposición de Motivos, de los criterios de ordenación de la regulación estatal en algunos aspectos de singular relevancia.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social quiere subrayar que el excesivo uso en el Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia de la técnica legislativa de "lex repetita", sin respetar las condiciones para el mismo, reseñado reiteradamente en el presente dictamen, incrementa la dificultad que plantea la diferente ordenación sistemática para la adecuada articulación y verificación de las exigencias de congruencia, concordancia y coordinación entre la legislación básica estatal y autonómica.

Por las mismas razones que han aconsejado la transcripción de la ordenación sistemática de las disposiciones del Real Decreto Legislativo 1/2013 se transcriben a continuación la correspondiente a los ámbitos del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* que presentan mayor analogía formal con la regulación establecida en las disposiciones estatales.

Asimismo, se incorporan, a título de ejemplo, algunas consideraciones del Consejo Económico y Social sobre determinadas disposiciones que ponen de manifiesto de forma más clara la insuficiencia congruencia y coordinación del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* con la normativa estatal.

ORDENACIÓN SISTEMÁTICA DE PARTE DE LAS DISPOSICIONES DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REGIÓN DE MURCIA

Título I

Garantía de los derechos de las personas con discapacidad

Artículo 7. Garantía de derechos.

Artículo 8. Deberes de las personas con discapacidad y sus familias.

El artículo 7 del Anteproyecto de Ley regula la garantía de derechos en los términos siguientes:

Artículo 7. Garantía de derechos.

Los poderes públicos garantizarán el pleno ejercicio en igualdad de condiciones de todos los derechos y libertades de las personas con discapacidad, y en especial los siguientes:

a) Derecho al respeto a su integridad física, moral y mental en igualdad de condiciones que las demás personas.

b) *Derecho de protección contra la explotación, la violencia, el abuso y la utilización ilegítima de su imagen, tanto en su entorno familiar como en aquellos servicios y programas diseñados para atender sus necesidades de apoyo y para la realización de actividades de juego que no cuentan con la debida autorización administrativa.*

c) *Derecho a gozar de capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas y a recibir el apoyo necesario para ejercer dicha capacidad.*

d) *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 contando con los apoyos necesarios para ello, favoreciendo su acceso al máximo nivel de normalización posible.*

e) *Derecho a tener un proyecto vital dotado de objetivos significativos para sus vidas, en base a sus preferencias y escala de valores.*

f) *Derecho a la accesibilidad universal.*

g) *Derecho a los servicios de habilitación y rehabilitación para alcanzar la inclusión y la participación plena en todos los aspectos de la vida desde la edad más temprana posible y conforme a una evaluación interdisciplinar de sus necesidades y capacidades.*

h) *Derecho a ser consultadas directamente o a través de sus familias, representantes legales y organizaciones que los representen en aquellos asuntos que les afecten.*

i) *Derecho a la confidencialidad de la información relacionada con su estado de salud o cualquier otra circunstancia o condición personal y social.*

j) *Así mismo cualquier derecho que ya esté recogido en el ordenamiento jurídico nacional e internacional.*

A diferencia de la enumeración de derechos de muy diversa naturaleza y ámbito como serán objeto de especial garantía, el artículo 7 del Texto Refundido regula la garantía de la igualdad de las personas con discapacidad, como se ha reseñado, en los términos siguientes:

1. *Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos conforme a nuestro ordenamiento jurídico.*

2. *Para hacer efectivo este derecho a la igualdad, las administraciones públicas promoverán las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida.*

3. *Las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio así como de participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en este Título y demás normativa que sea de aplicación.*

4. *Asimismo, las administraciones públicas protegerán de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas, niños y mujeres con discapacidad, mayores con discapacidad, mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, personas con pluridiscapacidad u otras personas con discapacidad integrantes de minorías.*

La comparación del contenido de ambos preceptos pone de relieve de forma manifiesta la diferencia en cuanto a la definición del derecho a la igualdad de las personas con discapacidad, así como al ámbito y naturaleza de la exigencia de medidas a las administraciones públicas y ámbitos.

El **Título I** del **Anteproyecto de Ley** se completa con la determinación de los deberes de las personas con discapacidad y sus familias por el **artículo 8**:

Artículo 8. Deberes de las personas con discapacidad y sus familias.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica de servicios sociales, las personas con discapacidad y, en su caso, sus familiares o quienes les representen, tendrán los siguientes deberes:

a) Participar activamente en la consecución de los objetivos de mejora de calidad de vida que se consensuen en cualquiera de los servicios o prestaciones que la Administración ponga a su disposición.

b) Destinar íntegramente a la satisfacción de sus necesidades de atención y apoyo especializado e inclusión social, todas las prestaciones de protección social percibidas.

c) Hacer uso adecuado de todos los servicios de apoyo especializados cuando las personas con discapacidad estén recibiendo una atención integral.

2. Los representantes legales de las personas con discapacidad con capacidad de obrar modificada judicialmente que estuviesen recibiendo apoyo especializado a través de cualquier servicio o prestación tienen la obligación de facilitar la permanencia en los mismos para garantizar la consecución del objetivo de mejora de su calidad de vida.

Cuando se falte a esta obligación, por parte de los servicios sociales de zona o, en su defecto, por los servicios sociales especializados que tengan contacto directo con la persona con discapacidad, se remitirá informe social al juzgado que hubiese modificado la capacidad de obrar así como al Ministerio Fiscal, para que adopten, si así lo estiman oportuno y necesario, las disposiciones que consideren más adecuadas.

En primer lugar, esta Institución quiere reseñar que el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social no incorpora en sus disposiciones normativa reguladora sobre los deberes de las personas con discapacidad y sus familias.

En segundo lugar, considera asimismo oportuno remarcar que el contenido de la regulación sobre los deberes de las personas con discapacidad y sus familias resulta, en opinión del CESRM, escasamente congruente con las prescripciones establecidas en la normativa estatal que garantizan, de forma expresa, que *el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida.*

Desde este punto de vista puede afirmarse que la inclusión de la regulación de los deberes de las personas con discapacidad y sus familias en el Anteproyecto de Ley, pone de manifiesto una obsoleta visión asistencialista de los derechos de las personas con discapacidad. Y, como consecuencia de la misma, una regulación restrictiva y limitadora de las obligaciones de las administraciones públicas respecto a los servicios, prestaciones y actuaciones requeridos para garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.

Por último, el Consejo Económico y Social considera conveniente subrayar en relación con esta cuestión, que el Real Decreto Legislativo incorpora expresamente una específica regulación de los deberes, pero los destinatarios de sus prescripciones son los poderes públicos para reforzar la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, no las personas titulares de los mismos.

Entre estos deberes de los poderes públicos se encuentran los siguientes:

Artículo 57. Prestación de servicios.

1. Los poderes públicos garantizarán la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, los apoyos adecuados, la educación, la orientación, la inclusión social y laboral, el acceso a la cultura y al ocio, la garantía de unos derechos económicos, sociales

y de protección jurídica mínimos y la Seguridad Social.

2. Para la consecución de estos objetivos participarán, en sus correspondientes ámbitos competenciales, las administraciones públicas, los interlocutores sociales y las asociaciones y personas jurídico-privadas.

Artículo 58. Financiación.

La financiación de las distintas prestaciones, subsidios, atenciones y servicios contenidos en esta ley se efectuará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y a los de las comunidades autónomas y entidades locales, de acuerdo con las competencias que les correspondan respectivamente. En dichos presupuestos deberán consignarse las dotaciones correspondientes conforme a la legislación vigente.

TÍTULO II

Medidas de garantía de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 9. Medidas de garantía.

Artículo 10. Coordinación de los recursos y servicios dirigidos a personas con discapacidad.

Artículo 11. Respeto a la autonomía de las personas con discapacidad.

Capítulo II

Medidas de acción positiva, contra la discriminación y de fomento de la calidad de vida de las personas con discapacidad

Sección 1ª

Derecho a la protección de la Salud

Artículo 12. Promoción de la salud y prevención de la discapacidad. Detección de situaciones que comportan discapacidades y riesgo de discapacidad.

Artículo 13. Asistencia sanitaria.

Artículo 14. Atención integrada de carácter social y sanitario.

Sección 2ª

Derecho a la Educación

Artículo 15. Objetivos y finalidad.

Artículo 16. Prevención del absentismo y abandono escolar.

Artículo 17. Medidas de sensibilización para fomentar la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

Artículo 18. Formación y capacitación de: los profesionales educativos.

Artículo 19. Coordinación y colaboración entre los ámbitos educativo, laboral, sanitario, y social.

Artículo 20. Orientación sociolaboral.

Artículo 21. Fomento de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

Artículo 22. Enseñanzas de formación profesional.

Artículo 23. Estudios universitarios.

Sección 3ª

Empleo e inclusión laboral

Artículo 24. Objetivos y finalidad.

Artículo 25. Apoyo para la actividad profesional.

Artículo 26. Derecho a la formación profesional en el ámbito laboral.

Artículo 27. Medidas del sector público.

Artículo 28. Medidas del sector privado.

Artículo 29. Salud y seguridad en el trabajo.

Artículo 30. Ayudas al mantenimiento y a la generación de empleo.

Sección 4ª

Derecho a la Promoción y protección social

Artículo 31. Objetivos y finalidad.

Artículo 32. Criterios generales de la prestación de servicios de atención a las personas con discapacidad.

Artículo 33. Objetivos de los servicios sociales en la atención a las personas con discapacidad.

Artículo 34. Criterios de actuación.

Artículo 35. Información y orientación.

Artículo 36. Atención a las necesidades propias del ciclo vital.

Artículo 37. Servicios de capacitación sociolaboral.

Artículo 38. Prestaciones tecnológicas.

Artículo 39. La atención temprana.

Artículo 40. Asistente personal.

Sección 5ª

Derecho a la Cultura, deporte y ocio

Artículo 41. Acceso y participación en la vida cultural.

Artículo 42. Actividades deportivas.

Artículo 43. Oferta turística y de ocio.

Artículo 44. Acceso y disfrute de la naturaleza y educación medioambiental.

Sección 6ª

Sobre el Consumo

Artículo 45. Objetivos y fines.

Artículo 46. Medidas de promoción y protección.

Sección 7ª

Derecho a la Protección económica

Artículo 47. Prestaciones.

Artículo 48. Fiscalidad.

Artículo 49. Subvenciones públicas.

Artículo 50. Financiación de recursos y programas de las entidades privadas de iniciativa social.

Artículo 51. Medidas vinculadas a la contratación pública.

Artículo 52. Cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública.

Artículo 53. Reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción.

Capítulo III

Medidas de defensa y protección jurídica

Artículo 54. Medidas de defensa y protección.

Artículo 55. Arbitraje.

Capítulo IV

Medidas de sensibilización

Artículo 56. Medidas de sensibilización.

Artículo 57. Ente Público de Radio-Televisión de la Región de Murcia.

Capítulo V

Medidas de sostenibilidad del sistema de protección

Artículo 58. Principio de sostenibilidad financiera.

Artículo 59. Información sobre la financiación de los centros y servicios para personas con discapacidad.

Artículo 60. Participación del usuario en la financiación de los servicios y recursos.

Sobre las discordancias, omisiones y contradicciones de la regulación de los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad del Anteproyecto de respecto a la establecida en el RDL 1/2013 en diferentes ámbitos

Con relación a los restantes derechos y medidas de garantía contenidas en las disposiciones enumeradas y en el resto de los preceptos del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad*, este Organismo quiere reseñar dos carencias especialmente relevantes para la garantía del derecho la igualdad de las personas con discapacidad y el ejercicio real y efectivo de sus derechos.

En primer lugar, debe ponerse de manifiesto la ausencia de la regulación del derecho de las personas con discapacidad a la atención integral en el Anteproyecto de Ley.

En efecto, las referencias a la atención integral en Anteproyecto de Ley son las siguientes:

El artículo 3. q) que incorpora la siguiente definición de la *atención integral: los procesos o cualquier otra medida de intervención dirigidos a que las personas con discapacidad adquieran su máximo nivel de desarrollo y autonomía personal, y a lograr y mantener su máxima independencia, capacidad física, mental y social, y su inclusión y participación plena en la comunidad en todos los ámbitos de la vida.*

El artículo 8.c) menciona la atención integral al definir uno de los deberes de las personas con discapacidad y sus familias, el de *hacer uso* ***adecuado*** *de todos los servicios de apoyo especializados cuando las personas con discapacidad* ***estén recibiendo una atención integral***.

El artículo 10.3 prescribe que *las Administraciones Públicas de la Región de Murcia trabajaran en coordinación con las entidades sociales especializadas en el abordaje y atención integral de personas con discapacidad apoyando la creación de nuevos recursos que se vayan adaptando a las necesidades del ciclo vital de las personas con discapacidad.*

El artículo 39.2, referido a los principios que regirán las actuaciones en materia de atención temprana, en su apartado g) incluye la siguiente definición del principio de coordinación y cooperación: *La actuación conjunta, integral, coherente y de optimización de recursos entre las distintas administraciones públicas e instituciones tanto públicas como concertadas que intervienen en* ***la atención integral de la atención temprana de los menores.***

Tan parca regulación del Anteproyecto de Ley contrasta sobre manera con el contenido de la precisa y extensa regulación de este derecho en la normativa estatal. Además se debe poner de relieve la transformación en una mera definición terminológica realizada por el Anteproyecto de Ley de la regulación del derecho a la atención integral contenida en el Real Decreto Legislativo 1/2013.

La adecuada percepción de la magnitud del contraste de las referencias del Anteproyecto de Ley anteriormente transcritas requiere la transcripción de las disposiciones que regulan la atención integral en la normativa estatal que, con este objetivo se incluye a continuación.

TÍTULO I

CAPÍTULO III

De la atención integral

Artículo 13. Atención integral.

1. Se entiende por atención integral los procesos o cualquier otra medida de intervención dirigidos a que las personas con discapacidad adquieran su máximo nivel de desarrollo y autonomía personal, y a lograr y mantener su máxima independencia, capacidad física, mental y social, y su inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida, ***así como la obtención de un empleo adecuado***.

El Consejo Económico y Social considera conveniente reseñar que la referencia a la **la obtención de un empleo adecuado** se ha suprimido en la definición de la atención integral en el artículo 3.q) del Anteproyecto de Ley, anteriormente transcrita. Con la salvedad señalada el resto de la definición coincide con lo determinado en la normativa estatal.

2. Los programas de atención integral podrán comprender:

a) Habilitación o rehabilitación médico-funcional.

b) Atención, tratamiento y orientación psicológica.

c) Educación.

d) Apoyo para la actividad profesional.

3. Estos programas deberán comenzar en la etapa más temprana posible y basarse en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona con discapacidad, así como de las oportunidades del entorno, considerando las adaptaciones o adecuaciones oportunas y los apoyos a la toma de decisiones y a la promoción de la autonomía personal.

4. Las administraciones públicas velarán por el mantenimiento de unos servicios de atención adecuados, mediante la coordinación de los recursos y servicios de habilitación y rehabilitación en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, con el fin de garantizar a las personas con discapacidad una oferta de servicios y programas próxima, en el entorno en el que se desarrolle su vida, suficiente y diversificada, tanto en zonas rurales como urbanas.

Artículo 14. Habilitación o rehabilitación médico-funcional.

1. La habilitación o rehabilitación médico-funcional tiene como objetivo conseguir la máxima funcionalidad de las capacidades físicas, sensoriales, mentales o intelectuales. Este proceso se inicia con la detección e identificación de las deficiencias y necesidades psicosociales de cada persona y continuará hasta la consecución y mantenimiento del máximo desarrollo y autonomía personal posible.

2. A estos efectos, toda persona que presente alguna deficiencia en sus estructuras o funciones corporales o psicosociales, de la que se derive o pueda derivarse una limitación en la actividad calificada como discapacidad según lo dispuesto en esta ley, tendrá derecho a beneficiarse de los procesos de habilitación o rehabilitación médico – funcional necesarios para mejorar y alcanzar la máxima autonomía personal posible y poder lograr con los apoyos necesarios su desarrollo personal y participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás.

3. El proceso habilitador o rehabilitador que se inicie en servicios específicos se desarrollará en intima conexión con los centros de intervención en donde deba continuarse y proseguirá, si fuera necesario, como tratamiento domiciliario o bien en el entorno en el que la persona con discapacidad desarrolla su vida, con los recursos comunitarios existentes.

4. Los programas de habilitación y rehabilitación se complementarán con el suministro, la adaptación, conservación y renovación de tecnologías de apoyo, prótesis y órtesis, dispositivos,

vehículos, y otros elementos auxiliares para las personas con discapacidad cuyas circunstancias personales lo aconsejen.

Artículo 15. Atención, tratamiento y orientación psicológica.

1. La atención, el tratamiento y la orientación psicológica estarán presentes durante las distintas fases del proceso interdisciplinar habilitador o rehabilitador e irán encaminadas a lograr de la persona con discapacidad la máxima autonomía y el pleno desarrollo de su personalidad, así como el apoyo a su entorno familiar más inmediato.

2. La atención, el tratamiento y orientación psicológica se basarán en las características personales de la persona con discapacidad, sus motivaciones e intereses así como los factores familiares y sociales que puedan condicionarle, y estarán dirigidos a potenciar al máximo el uso de sus capacidades y su autonomía personal, teniendo en cuenta su proyecto singular de vida.

3. La atención, el tratamiento y la orientación psicológica formarán parte de los apoyos a la autonomía personal y deberán estar coordinados con el resto de los tratamientos funcionales y, en todo caso, se facilitarán desde la detección de la deficiencia, o desde el momento en que se inicie un proceso patológico o concurra una circunstancia sobrevenida que pueda desembocar en una limitación en la actividad.

Artículo 16. Educación.

La educación inclusiva formará parte del proceso de atención integral de las personas con discapacidad y será impartida mediante los apoyos y ajustes que se reconocen en el capítulo IV de este título y en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Artículo 17. Apoyo para la actividad profesional.

1. Las personas con discapacidad en edad laboral tendrán derecho a beneficiarse de programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo.

2. Los procesos de apoyo para la actividad profesional comprenderán, entre otras, las siguientes prestaciones:

a) Los procesos de habilitación o rehabilitación médico-funcional.

b) La orientación profesional.

c) La formación, readaptación o recualificación profesional.

3. En los procesos de apoyo para la actividad profesional, la habilitación o rehabilitación médico-funcional, regulada en el artículo 14, comprenderá tanto el desarrollo de las capacidades como la utilización de productos y tecnologías de apoyo y dispositivos necesarios para el mejor desempeño de un puesto de trabajo en igualdad de condiciones con los demás.

4. La orientación profesional será prestada por los correspondientes

servicios, teniendo en cuenta las capacidades reales de la persona con discapacidad, determinadas conforme a los informes de los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad. Asimismo se tomará en consideración la formación efectivamente recibida y por recibir, y las posibilidades de empleo existentes en cada caso, así como la atención a sus motivaciones, aptitudes y preferencias profesionales. Comprenderá asimismo los apoyos necesarios para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.

5. La formación, readaptación o recualificación profesional que podrá comprender en su caso, una preformación general básica, promoverá la adquisición de experiencia laboral en el mercado de trabajo y se impartirá de acuerdo con el itinerario personal y la orientación profesional prestada con anterioridad, conforme a la decisión tomada por la persona con discapacidad, y siguiendo los criterios establecidos en el artículo 15.

6. Las actividades formativas podrán impartirse, además de en los centros de formación dedicados a ello, en las empresas, siendo necesario en este último supuesto, la formalización de un contrato para la formación y el aprendizaje, cuyo contenido básico se ajustará a lo dispuesto en el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y sus normas de desarrollo.

7. Los procesos de apoyo para la actividad profesional a que se refiere este artículo podrán ser complementados, en su caso, con otras medidas adicionales que faciliten al beneficiario el logro del máximo nivel de desarrollo personal y favorezcan su plena inclusión y participación en la vida social.

Una problemática similar a la señalada respecto a la regulación de la atención integral en el **Anteproyecto de Ley** plantea la normativa básica estatal reguladora del derecho a la protección social.

En efecto, el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social regula este derecho en los términos siguientes:

Artículo 48. Derecho a la protección social.

Las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a unos servicios y prestaciones sociales que atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social.

Artículo 49. Criterios de aplicación de la protección social.

1. Los servicios sociales para personas con discapacidad y sus familias podrán ser prestados tanto por las administraciones públicas como por entidades sin ánimo de lucro a través

de los cauces y mediante los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios.

En todo caso, las administraciones públicas desarrollarán las actuaciones necesarias para la coordinación de la atención de carácter social y de carácter sanitario, de forma efectiva y eficiente, conforme a lo establecido en el artículo 10.

2. La prestación de los servicios sociales respetará al máximo la permanencia de las personas con discapacidad en su medio familiar y en su entorno geográfico, teniendo en cuenta las barreras específicas de quienes habiten en zonas rurales.

3. Se promoverá la participación de las propias personas con discapacidad en las tareas comunes de convivencia, de dirección y de control de los servicios sociales.

Artículo 50. Contenido del derecho a la protección social.

1. Las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a los servicios sociales de apoyo familiar, de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, de promoción de la autonomía personal, de información y orientación, de atención domiciliaria, de residencias, de apoyo en su entorno, servicios residenciales, de actividades culturales, deportivas, ocupación del ocio y del tiempo libre.

2. Además, y como complemento de las medidas específicamente previstas en esta ley, la legislación autonómica podrá prever servicios y prestaciones económicas para las personas con discapacidad y sus familias que se encuentren en situación de necesidad y que carezcan de los recursos indispensables para hacer frente a la misma.

Artículo 51. Clases de servicios sociales.

***1. El servicio de apoyo familiar** tendrá como objetivo la orientación e información a las familias, el apoyo emocional, su capacitación y formación para atender a la estimulación, maduración y desarrollo físico, psíquico e intelectual de los niños y niñas con discapacidad, y a las personas con discapacidad y para la adecuación del entorno familiar y próximo a las necesidades de todos ellos.*

***2. Los servicios de orientación e información** deben facilitar a las personas con discapacidad y a sus familias el conocimiento de las prestaciones y servicios a su alcance, así como las condiciones de acceso a los mismos.*

***3. Los servicios de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades y promoción de la autonomía personal** tienen como finalidad prevenir la aparición o la intensificación de discapacidades y de sus consecuencias, mediante actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, apoyo en el entorno y programas específicos de carácter preventivo.*

4. Los servicios de atención domiciliaria *tendrán como cometido la prestación de atenciones de carácter personal y doméstico, así como la prestación habilitadora o rehabilitadora tal y como ya dispone el artículo 14, todo ello sólo para aquellas personas con discapacidad cuyas situaciones lo requieran.*

5. Los servicios de vivienda, ya sean servicios de atención residencial, viviendas tuteladas, u otros alojamientos de apoyo para la inclusión*, tienen como objetivo promover la autonomía y la vida independiente de las personas con discapacidad a través de la convivencia, así como favorecer su inclusión social.*

Asimismo, deberán atender a las necesidades básicas de aquellas personas con discapacidad que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, como en los casos en que carezcan de hogar o familia, o cuando existan graves problemas para garantizar una adecuada convivencia familiar.

6. Los servicios de centro de día y de noche *ofrecen una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas con discapacidad, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias.*

7. Los servicios de residencias, centros de día y de noche, y viviendas tuteladas *podrán ser promovidos por las administraciones públicas, por las propias personas con discapacidad y por sus familias, así como por sus organizaciones representativas. En la promoción de residencias, centros de día y viviendas tuteladas, realizados por las propias personas con discapacidad y por sus familias, así como por sus organizaciones representativas, éstas gozarán de la protección prioritaria por parte de las administraciones públicas.*

La planificación de estos servicios atenderá a la proximidad al entorno en el que desarrollan su vida las personas con discapacidad.

8. Las actividades deportivas, culturales, de ocio y tiempo libre *se desarrollarán, siempre que sea posible, de acuerdo con el principio de accesibilidad universal en las instalaciones y con los medios ordinarios puestos al servicio de la ciudadanía. Sólo cuando la especificidad y la necesidad de apoyos lo requieran, podrá establecerse, de forma subsidiaria o complementaria, servicios y actividades específicas.*

9. Sin perjuicio de la aplicación de las medidas previstas con carácter general en esta ley, cuando la especificidad y la necesidad de apoyos lo hicieran necesario, la persona con discapacidad tendrá derecho a residir o ser atendida en ***un establecimiento especializado****.*

Artículo 52. Centros ocupacionales.

1. ***Los centros ocupacionales*** *tienen como finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a las personas con discapacidad con el objeto de lograr su máximo*

desarrollo personal y, en los casos en los que fuera posible, facilitar su capacitación y preparación para el acceso al empleo. Igualmente prestarán estos servicios a aquellos trabajadores con discapacidad que habiendo desarrollado una actividad laboral específica no hayan conseguido una adaptación satisfactoria o hayan sufrido un empeoramiento en su situación que haga aconsejable su integración en un centro ocupacional.

2. Las administraciones públicas, de acuerdo a sus competencias, dictarán las normas específicas correspondientes, estableciendo las condiciones de todo tipo que deberán reunir los centros ocupacionales para que sea autorizada su creación y funcionamiento.

Su creación y sostenimiento serán competencia tanto de dichas administraciones públicas como de las instituciones o personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, atendiendo estas últimas, en todo caso, a las normas que para su creación y funcionamiento se dicten de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo anterior.

Sin embargo, frente a la clara estructura y contenido prescriptivo de las disposiciones de la regulación básica estatal del **derecho a la protección social** transcrita, el **Anteproyecto de Ley** desarrolla el que denomina ***Derecho a la Promoción y protección social***, en la Sección 4.ª del Capítulo II, titulado Medidas de acción positiva, contra la discriminación y de fomento de la calidad de vida de las personas con discapacidad, Título II, rubricado Medidas de garantía de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Las disposiciones de la citada Sección 4ª regulan las materias referenciadas en los títulos de cada uno de sus artículos, tal como se expone a continuación:

Artículo 31. Objetivos y finalidad.

Artículo 32. Criterios generales de la prestación de servicios de atención a las personas con discapacidad.

Artículo 33. Objetivos de los servicios sociales en la atención a las personas con discapacidad.

Artículo 34. Criterios de actuación.

Artículo 35. Información y orientación.

Artículo 36. Atención a las necesidades propias del ciclo vital.

Artículo 37. Servicios de capacitación sociolaboral.

Artículo 38. Prestaciones tecnológicas.

Artículo 39. La atención temprana.

Artículo 40. Asistente personal.

La mera comparación de los títulos de los artículos anteriores pone de relieve que el Anteproyecto de Ley no incorpora disposiciones que desarrollen el contenido del derecho a la protección social, ni las clases de servicios sociales a los que tienen derecho las personas con discapacidad ni tampoco la regulación o mención específica a los centros ocupacionales.

En este sentido, es necesario reseñar que tampoco se incorporan en las disposiciones de esta Sección referencia o remisión alguna a las expresas prescripciones de los artículos 50 a 52 del Real Decreto Legislativo 1/2013, cuyo contenido no se incorpora en ninguno de los preceptos de la repetida Sección 4ª.

Además debe también ponerse de manifiesto que los preceptos de la Sección 4ª constituyen un ejemplo del frecuente incumplimiento en el Anteproyecto de Ley de las condiciones que legitiman el recurso a la técnica de la "lex repetita", ya señalado en el presente dictamen. En efecto, en primer lugar, ciertamente sus preceptos incorporan conjuntamente con la regulación de otros aspectos, gran parte del contenido de la normativa básica estatal sobre los *elementos esenciales del derecho a la protección social,* así como en relación a los *criterios de aplicación de la protección social*. Sin embargo, la incorporación de las disposiciones estatales se caracteriza por su diferente sistemática, la dispersión de sus elementos y el uso de expresiones y formulaciones análogas pero no coincidentes con los preceptos básicos. En segundo lugar, debe subrayarse que la Sección 4ª tampoco incluye en los correspondientes preceptos la referencia a los artículos 48 y 49 del Texto Refundido, cuyas determinaciones forman parte de su contenido.

Con relación a la regulación del derecho a la salud en el **Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia** el Consejo Económico y Social considera conveniente incorporar al presente dictamen la insuficiencia de regulación del derecho a la salud de las personas con discapacidad contenida en el Anteproyecto de Ley de garantía de derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia, respecto a dos relevantes aspectos de la normativa básica estatal.

En primer lugar, en relación con la *Prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades*, cuya regulación establece el artículo 11 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en los siguientes términos:

1. *La prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades constituye un derecho y un deber de todo ciudadano y de la sociedad en su conjunto y formará parte de las obligaciones prioritarias del Estado en el campo de la salud pública y de los servicios sociales. La prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades atenderá a la diversidad de las personas con discapacidad, dando un tratamiento diferenciado según las necesidades específicas de cada persona.*

2. *Las administraciones públicas competentes promoverán planes de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, teniendo asimismo en cuenta lo previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*
3. *En dichos planes se concederá especial importancia a los servicios de orientación y planificación familiar, consejo genético, atención prenatal y perinatal, detección y diagnóstico precoz y asistencia pediátrica, incluida la salud mental infanto-juvenil, asistencia geriátrica, así como a la seguridad y salud en el trabajo, a la seguridad en el tráfico vial, al control higiénico y sanitario de los alimentos y a la contaminación ambiental.*

Se contemplarán de modo específico las acciones destinadas a las zonas rurales.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley dedica su **Artículo 12** a la **Promoción de la salud y prevención de la discapacidad. Detección de situaciones que comportan discapacidades y riesgo de discapacidad**, con el contenido siguiente:

1. *La Administración Sanitaria impulsará programas y protocolos específicos y velarán por el cumplimiento de los protocolos de actuación que favorezcan la promoción de la salud y la prevención de la discapacidad o su agravamiento, en el marco de la planificación y criterios adoptados en el seno del Sistema Nacional de Salud.*
2. *Entre otras, se desarrollarán en el ámbito sanitario las siguientes medidas de promoción de la salud y prevención de la discapacidad, en coordinación, en su caso, con las administraciones competentes en el ámbito educativo y social:*
   a) *Fomentar la divulgación y el acceso a La orientación y la planificación familiar y el asesoramiento genético en grupos de riesgo.*
   b) *Potenciar la salud y la atención materno-infantil dirigida a la prevención de discapacidades.*
      i. *Prevención prenatal en embarazadas de riesgo debido a antecedentes familiares, enfermedades infecciosas, congénitas, metabólicas, ambientales u otras.*
      ii. *Detección precoz, diagnóstico neonatal y atención a la infancia con respecto a alteraciones que puedan producir discapacidad.*
      iii. *Asesoramiento tras el diagnóstico.*

c) *Realizar programas y campañas de vacunación contra las enfermedades transmisibles que generen riesgos de discapacidad en las personas.*

d) *Desarrollar programas y proyectos destinados a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades dirigidos a la población infantojuvenil en los diferentes ámbitos de intervención: escolar, comunitario y asistencial, en coordinación en su caso con las administraciones competentes.*

e) *Impulsar el desarrollo de programas y actividades de promoción de la salud del adulto y de las personas mayores y de prevención de las enfermedades crónicas invalidantes, en coordinación con los ámbitos sociales y comunitarios.*

3. *Se potenciará la participación de las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la atención a personas con discapacidad, en el desarrollo de planes, estrategias, guías y protocolos dirigidos a las personas con discapacidad o a sus familias, en coordinación con el resto de las Administraciones Públicas competentes. Asimismo, las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la atención a personas con discapacidad que desarrollen programas de prevención y promoción de la salud, dirigidos a personas con discapacidad o a sus familias, recibirán la financiación y recursos suficientes para ellos por parte de la Administración autonómica, de conformidad con las disponibilidades económicas y presupuestarias existentes.*

4. *La Administración Sanitaria impulsará programas y protocolos específicos para la prevención de la discapacidad y detección precoz consensuados y aplicables en todas las Áreas de Salud de la región de Murcia y, en su defecto, velarán para el cumplimiento de los protocolos de actuación para favorecer la promoción de la salud.*

5. *Esos programas y protocolos específicos estarán orientados a la precoz detección de alteraciones o deficiencias, así como a su diagnóstico, y deberán estar en coordinación con las actuaciones asistenciales posteriores de intervención, atención y tratamiento, cuando sea preciso, para evitar o paliar el riesgo inminente o potencial de discapacidad o para retardar su aparición y progresión, o reducir su agravamiento.*

6. *Los programas y protocolos de actuación del ámbito sanitario serán complementados con medidas apropiadas de coordinación con los sistemas educa-*

tivos, de servicios sociales y de empleo e integración laboral, promoviendo la participación de entidades sin ánimo de lucro que atienden a las personas con discapacidad y a sus familias.

7. *Tales instrumentos o sistemas de coordinación se integrarán en un Protocolo de Coordinación de Atención Temprana, que recogerá el conjunto de intervenciones dirigidas a la población infantil, a su familia y a su entorno, para dar respuesta lo antes posible a las necesidades transitorias o permanentes que cada persona precise, y que habrá de ser aprobado por la Comisión Regional de Coordinación en Atención Temprana, con el conocimiento y participación del órgano colegiado previsto en el art. 67 de esta ley.*

En opinión de esta Institución el artículo 12 del Anteproyecto de Ley incorpora básicamente el contenido de la normativa estatal reguladora de la prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, si bien, como ocurre en relación con los preceptos reguladores de otros derechos, de una forma un tanto dispersa.

Sin embargo, *más allá de la citada dispersión de la sistemática clara de la normativa estatal, el CESRM considera conveniente reseñar la omisión de alguna mención específica contenida en la misma* de singular importancia, como es la referente a *la salud mental infanto-juvenil, asistencia geriátrica, así como a la seguridad y salud en el trabajo, a la seguridad en el tráfico vial, al control higiénico y sanitario de los alimentos y a la contaminación ambiental.*

Por otra parte, la disposición contenida en el artículo 12.7 del Anteproyecto de Ley plantea dudas sobre el *ámbito* de la prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades que, conforme establece el artículo 11.1 del Real Decreto Legislativo 1/2103, constituye un derecho y un deber de todo ciudadano y de la sociedad en su conjunto y formará parte de las obligaciones prioritarias del Estado en el campo de la salud pública y de los servicios sociales.

En segundo lugar, el Consejo Económico y Social considera que el Anteproyecto de Ley debiera regular de forma específica *equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad* previstos en el artículo 12.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, como un recurso diferenciado de los *equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad*, regulados de forma más pormenorizada en los apartados 2 a 4 del mismo artículo.

Por último, para concluir el presente apartado esta Institución considera imprescindible poner de relieve que la regulación del sistema arbitral contenida en el artículo 55 del Anteproyecto de Ley reconozca la natura-

leza estatal de su regulación así como el derecho expresamente establecido en el Texto Refundido a su utilización sin que se pueda exigir la acreditación de la situación de discapacidad.

Sobre la definición del concepto legal de discapacidad y la configuración jurídica de las personas con discapacidad como titulares de las garantías y derechos establecidos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

El *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* determina en el apartado 1 de su artículo 3 (este artículo no contiene, sin embargo, otros apartados) el sentido en que, a los efectos de esta ley, deberán entenderse los términos que en ella se emplean. El primero de los "términos" incorporados en este precepto es el de ***personas con discapacidad***, a las que define como *todas aquellas que presentan deficiencias y, en el ámbito educativo, también trastornos de conducta o del espectro del autismo, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.*

Asimismo, de acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, así como, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en 7 el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Sin embargo, entre los conceptos objeto de definición en el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social no se incluye la referencia a las personas con discapacidad, sino a la discapacidad.

En este sentido es necesario hacer constar que el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social delimita el concepto de personas con discapacidad en orden a reconocer su condición de titulares de los derechos establecidos en la misma, pero no con el objeto de establecer el sentido en que debe entenderse a los efectos de esta Ley.

En efecto, el artículo 4 del Texto Refundido, el primero de los integrados en el Capítulo II, rubricado Ámbito

de aplicación, del Título Preliminar, establece lo siguiente en relación a los titulares de los derechos:

1. *Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.*
2. *Además de lo establecido en el apartado anterior, y a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.*

Las normas que regulen los beneficios o medidas de acción positiva podrán determinar los requisitos específicos para acceder a los mismos.

Sin duda, la diferencia entre la determinación de las personas titulares de los derechos garantizados por la ley tiene naturaleza y trascendencia jurídica cuya relevancia no puede equipararse a la delimitación del sentido de un término a los efectos de una ley determinada.

Sobre las diferencias en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia respecto al establecido en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad.

El artículo 4.4 del Texto Refundido determina expresamente que *a efectos del reconocimiento del derecho a los servicios de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades se asimilan a dicha situación los estados previos, entendidos como procesos en evolución que puedan llegar a ocasionar una limitación en la actividad.*

Sin embargo, el artículo 2 del **Anteproyecto de Ley** establece que *en el marco de la normativa básica estatal, la ley será de aplicación, en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a las personas con discapacidad, a sus familias y representantes legales* ***y en aplicación de las acciones de prevención previstas en la misma, a las personas con riesgo de padecer discapacidad, en los términos y condiciones que establezca su normativa de desarrollo***.

A juicio de esta Institución la restricción del ámbito de aplicación de las acciones de prevención mediante la remisión a un futuro desarrollo reglamentario resulta claramente contradictoria con el expreso y extenso reconocimiento del derecho a *los servicios de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades* establecido en el citado artículo 4.4 de la Ley estatal.

En este sentido, el Consejo Económico y Social considera conveniente poner de relieve que la coincidente redacción de este precepto del Anteproyecto de Ley con la correspondiente al artículo 2.1 de la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo tenor literal es el siguiente:

En el marco de la normativa básica estatal, la ley se aplicará en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, a las personas con discapacidad y a sus familias o representantes legales y, asimismo, en aplicación de las acciones de prevención previstas en la misma, a las personas con riesgo de padecer discapacidad, en los términos y condiciones que establezca su normativa de desarrollo.

Sin embargo, resulta necesario reseñar en relación con esta coincidencia regulatoria que la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es anterior a la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Y, por ello, también anterior a la determinación del alcance del derecho a los servicios de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades en el citado artículo 4.4 del Texto Refundido.

En este sentido debe reseñarse además la singular relevancia que el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social otorga a la *prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades*. En efecto, solo la especial importancia que se concede a las actuaciones en este ámbito, explica su calificación como **derecho y *deber de todo ciudadano y de la sociedad en su conjunto*** y *obligaciones prioritarias del Estado en el campo de la salud pública y de los servicios sociales*. otorga a. regula en su artículo 11 determina el contenido de este deber en los siguientes términos:

1. *La prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades constituye un derecho y un deber de todo ciudadano y de la sociedad en su conjunto y formará parte de las obligaciones prioritarias del Estado en el campo de la salud pública y de los servicios sociales. La prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades atenderá a la diversidad de*

las personas con discapacidad, dando un tratamiento diferenciado según las necesidades específicas de cada persona.

2. *Las administraciones públicas competentes promoverán planes de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, teniendo asimismo en cuenta lo previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*
3. *En dichos planes se concederá especial importancia a los servicios de orientación y planificación familiar, consejo genético, atención prenatal y perinatal, detección y diagnóstico precoz y asistencia pediátrica, incluida la salud mental infanto-juvenil, asistencia geriátrica, así como a la seguridad y salud en el trabajo, a la seguridad en el tráfico vial, al control higiénico y sanitario de los alimentos y a la contaminación ambiental.*

Se contemplarán de modo específico las acciones destinadas a las zonas rurales.

Sobre el establecimiento por el Anteproyecto de Ley de requisitos injustificados que dificultan el ejercicio de algunos de los derechos de las personas con discapacidad

El **Artículo 2.2** del **Anteproyecto de Ley** establece:

El disfrute de los derechos reconocidos en esta ley requerirá del correspondiente reconocimiento de la situación de discapacidad, mediante resolución de los órganos administrativos que tengan atribuida la competencia para la valoración y calificación del grado de discapacidad.

No obstante lo anterior, no será necesario contar con el reconocimiento del grado de discapacidad cuando se trate de menores de edad usuarios del servicio de atención temprana o que cuenten con un diagnóstico pediátrico de discapacidad.

El condicionamiento del *ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley* a la disposición del *correspondiente reconocimiento de la situación de discapacidad, mediante resolución de los órganos administrativos que tengan atribuida la competencia para la valoración y calificación del grado de discapacidad*, constituye una flagrante contradicción con el disfrute de los derechos establecidos en la normativa estatal de carácter básico. La evidencia de esta contradicción resulta, entre otras relevantes disposiciones, de la regulación del derecho a la atención integral así como del derecho a la prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, sobre los que ya se han realizado pormenorizadas consideraciones en el apartado correspondiente del presente dictamen.

Inconsistencia y problemática planteada por la inclusión de la referencia a los trastornos de conducta o del espectro del autismo en la definición de discapacidad atendiendo a la normativa reguladora de la calificación y el reconocimiento del grado de discapacidad y a la normativa básica en materia educativa establecida por la Ley Orgánica del Derecho a la Educación.

El **apartado 1.a) del artículo 3. Definiciones, del Anteproyecto de Ley** determina que *a los efectos de esta ley, los términos que en ella se emplean se entenderán en el sentido siguiente:*

> *a) Personas con discapacidad: todas aquellas que presentan deficiencias y, en el ámbito educativo, también trastornos de conducta o del espectro del autismo, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.*

El artículo 16 del Anexo 1.A del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad establece lo siguiente

La valoración de la enfermedad mental se realizará de acuerdo con los grandes grupos de trastornos mentales incluidos en los sistemas de clasificación universalmente aceptados – CIE-10, DSM-IV–. Teniendo como referencia estos manuales, los grandes grupos psicopatológicos susceptibles de valoración son: trastornos mentales orgánicos, esquizofrenias y trastornos psicóticos, trastornos de estado de ánimo, trastornos de ansiedad, adaptativos y somatomorfos, disociativos y de personalidad.

Partiendo del hecho reconocido de que no existe una definición que especifique adecuadamente los límites del concepto «Trastorno Mental», entendemos como tal el conjunto de síntomas psicopatológicos identificables que, interfieren el desarrollo personal, laboral y social de la persona, de manera diferente en intensidad y duración.

El Consejo Económico y Social considera necesario poner de manifiesto que tanto los trastornos de conducta como los del espectro del autismo se encuentran expresamente incluidos en los sistemas de clasificación universalmente aceptados a los que se refiere el precepto transcrito, que en la actualidad son el CIE-11 y el DSM V.

Atendiendo a la anterior consideración, la inclusión de una referencia expresa a los mismos en el Anteproyecto de Ley introduce un factor de confusión en la definición de la discapacidad tanto en la normativa básica estatal como en la Convención de la ONU. Esta confusión se ve incrementada atendiendo las diferencias entre la definición de personas con discapacidad del Anteproyecto de Ley y la normativa estatal e internacional de aplicación.

Por su parte, la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación determina en su artículo 73 que *se entiende por alumnado que presenta necesidades educativas especiales, aquel que requiera, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de* ***discapacidad o trastornos graves de conducta****.*

Sobre la ausencia de referencia a las disposiciones de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

El artículo 7 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, rubricado *Apoyo y protección a colectivos vulnerables,* contiene las siguientes determinaciones:

1. *Se llevarán a cabo medidas de prevención de la discriminación y apoyo a la visibilidad entre los colectivos más vulnerables, adolescentes, niños y niñas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, así como medidas de apoyo a las víctimas de discriminación en el ámbito familiar. En particular se adoptarán medidas específicas de apoyo, mediación y protección en los supuestos de menores, adolescentes y jóvenes que estén sometidos a presión o maltrato psicológico en el ámbito familiar a causa de su orientación sexual y/o identidad de género.*
2. *La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia adoptará los mecanismos necesarios para la protección efectiva de menores gais, lesbianas, transexuales, bisexuales, transgéneros e intersexuales que se encuentren bajo la tutela de la Administración, ya sea en centros de menores, pisos tutelados o recurso en el que residan, garantizando el respeto absoluto a su identidad o expresión de género y unas plenas condiciones de vida.*
3. *La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia garantizará y adoptará las medidas necesarias para la protección y el absoluto respeto de los derechos de las personas con discapacidad LGBTI. Los centros y servicios de atención a personas con discapacidad, públicos o privados, velarán por que el respeto del derecho a la no discriminación de las personas LGBTI sea real y efectivo.*
4. *La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia velará por que no se produzcan situaciones de discriminación de las personas*

LGBTI especialmente vulnerables por razón de edad. Las residencias de la tercera edad, tanto públicas como privadas, garantizarán el derecho a la no discriminación de personas LGBTI, ya sea en su individualidad como en su relación sentimental.

5. *Se adoptarán las medidas necesarias para que los espacios o equipamientos identificados en función del sexo en los centros de menores, pisos tutelados, centros de atención a personas con discapacidad, residencias de la tercera edad o en cualquier otro recurso que acoja a personas especialmente vulnerables puedan utilizarse por las personas transexuales, transgénero e intersexuales en atención al género sentido.*
6. *La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia prestará especial protección a las personas pertenecientes a colectivos que por tradición o cultura pudieran contar con un mayor nivel de discriminación por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.*
7. *La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia garantizará en cualquier caso que en todos los ámbitos de aplicación de la presenta ley se aportará a los profesionales las herramientas necesarias para la no discriminación y se contará con el personal especializado necesario en las diferentes materias, según se precise en los distintos protocolos y medidas a tomar.*
8. *La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia garantizará en plena igualdad de oportunidades el acceso a viviendas de promoción pública a parejas de personas LGBTI así como velará para que no se produzca discriminación en el acceso a viviendas en alquiler.*

A la vista del contenido de esta disposición, el Consejo Económico y Social considera que su cumplimiento requiere que el Anteproyecto de Ley de garantía de derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia incorpore expresamente el deber de llevar a cabo *medidas de prevención de la discriminación y apoyo a la visibilidad de las personas con discapacidad del colectivo LGTBI así como las restantes actuaciones previstas respecto a este colectivo vulnerable en el artículo 7 y otras disposiciones de la* Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La regulación del Anteproyecto en los aspectos de accesibilidad universal y perros de asistencia y la inserción de sus determinaciones en el ordenamiento regional vigente.

Según se expuso en el epígrafe dedicado a los Antecedentes, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia dispone de una ley específicamente dedicada a garantizar uno de los derechos esenciales de las PCD, el de accesibilidad universal a los entornos y la utilización de los bienes, productos y servicios de la sociedad en aras de conseguir su igualdad de oportunidades (Ley 4/2017, art. 1), así como una ley dedicada a reconocer y garantizar el derecho de acceso, circulación y permanencia en cualquier espacio, establecimiento o medio de transporte de uso público o colectivo a las personas con discapacidad que, para su auxilio y apoyo, precisen de la utilización de un perro de asistencia reconocido (Ley 4/2015, art. 1). Esta segunda ley, como denota su objeto, se ocupa de un concreto aspecto de la accesibilidad de las PCD, el relativo a su desenvolvimiento con perros de asistencia oficialmente reconocidos.

La aprobación de dichas leyes en unas fechas en que no se disponía en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de un texto legal como el que ahora se dictamina en fase de Anteproyecto denota la preocupación del legislador regional de abordar ya entonces la regulación de tales específicos aspectos dada su trascendencia, lo que hace con un notable nivel de detalle, en la línea de las precedentes leyes autonómicas similares.

El Anteproyecto renuncia a incorporar en su texto la regulación establecida en dichas leyes, algo que puede justificarse, siguiendo el criterio de otras CCAA, por la extensión y especificidad de las respectivas *"submaterias"* a que respectivamente se refieren.

A cambio incluye, por una parte, diversas referencias generales e incidentales sobre el derecho a la accesibilidad universal, que se efectúan a lo largo del articulado esencialmente con el objeto de resaltar la obligación de las Administraciones públicas y los sujetos privados de respetar las exigencias legales en esta materia, así como para promover su desarrollo y aplicación en los sectores de actuación a que se refiere. Ello responde a la ya apuntada perspectiva general del Anteproyecto y a su carácter eminentemente programático e implica que tales determinaciones generales no supongan realmente una afectación al contenido de la Ley 4/2017.

Por otra parte, el Anteproyecto incide de una forma más concreta y efectiva sobre lo regulado en dichas leyes, de una doble manera:

A) Por una parte, el Anteproyecto dedica su Título III al *"Derecho a la accesibilidad universal",* que incluye los artículos 61 a 64.

El artículo 61 establece la obligación de la Administración regional de aprobar las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad universal en los entornos, bienes y servicios, bajo el criterio del diseño para todos, en los términos de la normativa bá-

sica estatal y autonómica específica, añadiendo en el artículo 62 una obligación para los Ayuntamientos de la Región de garantizar los suficientes y adecuados aparcamientos reservados para personas con discapacidad que tengan reconocida su necesidad conforme a la normativa específica, y en el artículo 63 prevé la elaboración de estudios técnicos sobre las necesidades de los servicios de transporte especial de las personas con discapacidad.

El artículo 64 se refiere al derecho de acceso, en los transportes y espacios de uso público, de las personas con discapacidad que vayan acompañadas de perros de asistencia (u otros animales de apoyo en los términos que se establezcan reglamentariamente), así como al uso de tales animales en proyectos para la mejora de las condiciones de salud de dichas personas.

Además, el artículo 76.4, f), ubicado en el Título dedicado al régimen sancionador, tipifica como infracción muy grave *"el incumplimiento por parte de las personas obligadas de las normas legales sobre accesibilidad que impida o dificulte gravemente el ejercicio de derechos fundamentales y el disfrute de libertades públicas por parte de las personas con discapacidad"*.

A la vista de dichos preceptos, su inclusión en el Anteproyecto resulta, bien innecesaria, bien inadecuada en cuanto al modo de su inserción en el ordenamiento regional. Así, en la línea de lo indicado en su momento sobre la *"lex repetita"*, los artículos 61, 62 y 64.1 y 2 carecen de virtualidad normativa innovadora (su contenido ya está en el RDL 1/2013 o en la Ley regional 4/2015) y no son necesarios para contextualizar una regulación *"ex novo"* porque el Anteproyecto no la aborda en estas materias (ya están en las leyes específicas), salvo en el caso de las muy puntuales determinaciones contenidas en los artículos 63, 64.3 y 76.4, f), cuya introducción en el ordenamiento debería hacerse, de ser necesaria, mediante la modificación de las citadas leyes 4/2017 (caso del primer y tercer precepto citados) y 4/2015 (el segundo, lo que ya se prevé en la disposición final segunda del Anteproyecto mediante la inclusión en dicha ley de cierta regulación sobre perros de asistencia en proyectos de terapia asistida con animales y la previsión de su extensión reglamentaria a otros animales de apoyo), evitando así la asistematicidad y dispersión normativa de tales determinaciones.

Esto último se advierte con especial intensidad en lo atinente al comentado precepto sancionador, que tipifica una infracción en materia de accesibilidad al margen del régimen establecido al efecto en la Ley 4/2017, asignándole una sanción notablemente superior a la mayor de las previstas en esta ley. Si se considera que, por su especial gravedad, la sanción que deba merecer la conducta prevista en dicho precepto debe ser la asignada en el Anteproyecto para

las infracciones muy graves y no la establecida para esta clase de infracciones en dicha ley, lo procedente es, además de modificar expresamente su actual artículo 44.4 para añadir la infracción de que se trata, modificar asimismo el artículo 44.6, para prever en él tal específica y mayor sanción.

Al margen de lo anterior, y conforme con la técnica usualmente empleada cuando en una ley se quiere destacar que una determinada materia se rige por una normativa especial, el Anteproyecto podría incluir en su artículo 2 –relativo a su ámbito de aplicación– un precepto en el que se indicara que, sin perjuicio de las referencias generales sobre accesibilidad universal de las PCD efectuadas en la presente ley, esta materia y la de perros de asistencia y otros animales de apoyo se regirán por su legislación específica (vid. la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Cantabria de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a la accesibilidad con perros de asistencia).

B) Por otra parte, la regulación pretendida en las disposiciones final segunda y transitoria única del Anteproyecto suponen una modificación muy sustancial de importantes extremos de la Ley 4/2015. Sin perjuicio del análisis en posteriores epígrafes de otros aspectos, en el presente se analizarán solo dos, relativos, por un lado, al personal mínimo de los centros de adiestramiento de perros de asistencia y, por otro, a la ampliación del alcance de la ley (reconocimiento oficial de nuevas tipologías de perros de asistencia y de usuarios distintos de las PCD y previsión de ampliación reglamentaria a otros animales de apoyo).

Por lo que se refiere al primer aspecto, se advierte que la nueva redacción que la disposición final segunda del Anteproyecto pretende dar a la actual disposición final primera, 1 de la Ley 4/2015 incluye una específica previsión para que la Orden de desarrollo allí contemplada deba establecer, entre otros aspectos, los requisitos de personal mínimo que deben tener los citados centros de adiestramiento. La remisión al reglamento de la regulación de este concreto aspecto, además de que se puede entender ya comprendida en el vigente tenor de dicha disposición legal, resulta completamente lógica a la vista de su carácter eminentemente técnico y contingente y va coherentemente en la línea de lo previsto en el resto de leyes autonómicas en la materia, que, en general, se limitan a remitir al reglamento el establecimiento de los requisitos exigibles a estos centros de adiestramiento, salvo alguno puntual que se considera necesario establecer con rango legal, como el relativo a la capacitación profesional de las personas adiestradoras de perros de asistencia, de posterior comentario.

Sin embargo, sorprendentemente, la proyectada disposición transito-

ria única del Anteproyecto establece los requisitos mínimos de personal –y de forma pormenorizada–, si bien disponiendo que la vigencia de su regulación cesará en el momento en que dichos requisitos sean sustituidos por los que establezca la indicada Orden. Si se considera procedente (se insiste, correctamente) que tales requisitos mínimos deben ser fijados reglamentariamente no se entiende que, ni siquiera provisionalmente, se fijen asimismo en el Anteproyecto y menos aún para que poco después su regulación vaya a ser sustituida por lo que disponga un futuro reglamento. Cuestión distinta es que la Consejería proponente considerase procedente incluir en la Ley 4/2015 alguna determinación general, básica o esencial, sobre tales requisitos mínimos, pero sin perjuicio de dejar para el reglamento el desarrollo y fijación concreta de los mismos.

Procede, pues, suprimir la proyectada disposición transitoria, sin perjuicio de señalar que existen dos concretos extremos de su contenido, el relativo a la cualificación profesional de los adiestradores de perros de asistencia y el atinente a la determinación de las exigencias de adiestramiento para las dos nuevas tipologías de esta clase de perros que propone introducir el Anteproyecto, que deberían tener su reflejo en la Ley 4/2015 y, además, por la vía de su directa inclusión en la misma, en los términos y por las razones que se expresarán al analizar dichos aspectos.

El segundo aspecto a comentar aquí se refiere a la pretendida ampliación del alcance de la Ley 4/2015. Conforme con su vigente redacción, tiene como objeto garantizar el pleno ejercicio de las PCD de sus derechos de accesibilidad universal y a la autonomía personal, motivo por el cual el reconocimiento oficial de los perros de asistencia es regulado y configurado como un instrumento para posibilitar dicho ejercicio, a cuyo fin se dirige también la regulación de las condiciones de accesibilidad de dichas personas en diferentes ámbitos públicos cuando utilicen dichos perros.

Como se expuso en los antecedentes, entre las modificaciones del articulado de dicha ley que se contienen en la disposición final segunda del Anteproyecto destaca la previsión del reconocimiento oficial de dos nuevas tipologías de perros de asistencia: los perros incluidos en proyectos de terapia asistida con animales de compañía (TAAC, según la denominación utilizada en el sector) y los perros de protección contra la violencia de género; respecto de los segundos, se prevé que serán personas usuarias de los mismos las que acrediten estar incluidas en un proyecto al efecto, lo que supone, pues, la necesidad de contar también con programas a tal fin.

El examen de la normativa autonómica comparada revela que, en general, dichos supuestos quedan fuera la regulación sobre perros de

asistencia, sin que se conozca normativa específica que los regule.

Sobre los perros destinados a proyectos contra la violencia de género existen escasas menciones legales, destacando la realizada en el artículo 11 de la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia, que establece que las limitaciones sobre circulación y acceso de animales de compañía contenidas en sus artículos 8 a 10 no serán de aplicación, además de a los perros reconocidos de conformidad con la Ley regional 4/2015, a los *"utilizados como terapia asistida en casos de violencia de género"*, sin mayor concreción del supuesto. La ley de Castilla-La Mancha 5/2018, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, excluye expresamente de su ámbito a ésta y otras clases de perros de apoyo (artículo 4.3).

En el caso de los perros destinados –genéricamente– a proyectos de TAAC también se reconoce su general falta de regulación, siendo lo común su exclusión expresa de la normativa sobre perros de asistencia. El motivo puede sintetizarse en lo señalado en el Preámbulo de la Ley balear 1/2014, de 21 de febrero, de perros de asistencia:

"Actualmente, vistas la evolución de la técnica de adiestramiento y las nuevas circunstancias que plantea el colectivo de personas con discapacidad, se ha constatado una extensión de la utilización de estos animales en personas que sufren otros tipos de disfunciones (frente a las tradicionales de índole visual o auditiva), *como por ejemplo personas con problemas de movilidad, epilépticas o con cualquier otro tipo de discapacidad, siempre que ésta les permita cuidar del animal. Por lo tanto, la referencia a este nuevo concepto no se limita exclusivamente al perro guía, término asociado tradicionalmente a personas con disfunciones visuales, sino al de perro de asistencia. Este perro dispone de unas habilidades que permiten configurarlo como una ayuda técnica de calificación especial. Asimismo, más allá del beneficio terapéutico que este perro puede suponer, debe distinguirse de la actividad de terapia asistida con animales, que presenta unas características propias que la diferencian sustancialmente del concepto de ayuda técnica para personas con discapacidad y, en consecuencia, los perros utilizados en este tipo de terapia no están incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley".*

En el mismo sentido, y más recientemente, la MAIN de 8 de enero de 2018 emitida en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley andaluza por la que se regulan los perros de asistencia a personas con discapacidad (publicada en el Portal web de la Junta de Andalucía) expresa que *"los perros de terapia no se incluyen dentro de esta clasificación dado que estos perros, como también otros animales de otras especies,*

prestan apoyo emocional, bienestar, comodidad o compañía a personas con discapacidad, mejorando sus funciones cognitivas, sociales y emocionales y, por tanto, su autonomía, sin embargo, no están entrenados específicamente para realizar tareas o asistir a las personas con discapacidad en sus desplazamientos en espacios públicos (transportes, centros comerciales, espectáculos públicos, etc). Por ello, dado que esta Ley regula específicamente el derecho de acceso al entorno, y a fin de evitar posibles confusiones con los perros de asistencia, los mismos se excluyen expresamente de su ámbito de aplicación (artículo 2.3).

Como se aprecia, la clave de la renuncia a incluir en la normativa sobre perros de asistencia la regulación del reconocimiento oficial de perros con fines propiamente terapéuticos estriba en el tradicional objeto de aquélla, que se basa en la consideración del reconocimiento oficial de los perros de asistencia como un instrumento o medio para garantizar el pleno ejercicio por las PCD de sus derechos de autonomía personal y de accesibilidad en entornos públicos (algunas leyes, como la castellano-manchega citada, incluso lo reflejan en su denominación); y ello implica, a su vez la exigencia de un adiestramiento de dichos perros especializado y orientado precisamente a estos fines y no otros.

En materia de adiestramiento debe tenerse en cuenta que desde la aprobación del RD 1035/2011, de 15 de julio, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales mediante el establecimiento de cinco cualificaciones profesionales de la familia profesional Servicios Socioculturales y a la Comunidad, se dispone de un elemento de referencia del que debe partirse para determinar las modalidades de adiestramiento de perros de asistencia y la cualificación que debe reunir el profesional encargado de tal función (aspecto este último que merecerá un comentario aparte en otro epígrafe).

En su Anexo DCX se regula la cualificación profesional denominada *"Instrucción de perros de asistencia"* (código SSC610-3) cuya competencia general es la de *"seleccionar, adiestrar y vincular perros de asistencia con técnicas específicas para personas con discapacidad, teniendo en cuenta la normativa de accesibilidad, los riesgos laborales y el bienestar animal*", contando con siete módulos formativos: MF2016-3: Selección, preparación del cachorro e integración de perros externos a la línea de cría para ser adiestrados como perros de asistencia. MF1741-2: Técnicas de adiestramiento de base aplicadas a perros. MF2017-3: Técnicas de adiestramiento y vinculación aplicadas a perros guía. MF2018-3: Técnicas de adiestramiento aplicadas a perros señal. MF2019-3: Técnicas de adiestramiento y vinculación aplicadas a perros de aviso. MF2020-3: Técnicas de adiestramiento y vinculación aplicadas a perros de servicio. MF2021-3: Técnicas de adiestramien-

to y vinculación aplicadas a perros para personas con trastornos del espectro del autismo.

Como puede apreciarse, no se realiza ninguna mención específica a los perros utilizados en TAAC ni en supuestos de violencia de género.

Si se examina el actual artículo 4 de la Ley regional 4/2015 se comprueba que las cinco tipologías de los perros de asistencia allí recogidas coinciden sustancialmente con las reseñadas en los últimos cinco módulos formativos, y que la finalidad del adiestramiento va dirigida esencialmente a que los animales sean un apoyo en las necesidades de desenvolvimiento de las PCD en entornos públicos o privados.

Ahora bien todo lo anterior no impide, a juicio de este Consejo Económico y Social, que la normativa autonómica, incluso la Ley 4/2015, pueda regular otras clases de perros de asistencia. La MAIN expresa –aun sin acreditarlo– que existe una *"demanda importante por parte de la sociedad murciana con respecto a la ampliación del concepto de perros de asistencia..."* (pág. 64), y resultan indudables los beneficios terapéuticos e inclusivos que aportan éstos y otros animales en esta clase de proyectos, que se dirigen de forma importante, aunque no exclusiva, a PCD. Ahora bien, debe analizarse y justificarse si es procedente que, para estos específicos casos, se prevea el mismo régimen de derechos y obligaciones que el establecido para la utilización de las clases de perros de asistencia actualmente previstos en dicha ley. En el expediente no existe ningún estudio que justifique la inclusión en la Ley 4/2015 y a todos sus efectos de las dos pretendidas nuevas categorías de perros de asistencia.

Por lo que atañe a los perros utilizados en proyectos de TAAC en general, el Anteproyecto los define como los destinados a *"visitas de personas en hospitales, centros geriátricos, pisos tutelados, centros de personas con discapacidad, viviendas particulares, etc., así como para los demás programas o centros que se determinen mediante Orden de la Consejería competente en materia de servicios sociales"*. En su proyectada y ya comentada disposición transitoria se prevé, de forma indirecta (al referirse a la capacitación profesional que ha de tener el adiestrador de esta concreta clase de perros) que se les aplique (como mínimo, se entiende) el adiestramiento de base a que se refiere uno de los módulos formativos antes indicados. Aun cuando es claro que el fin primordial en estos casos es el fomento terapéutico de la autonomía personal, en sentido amplio, de los destinatarios de tales programas, la inclusión en dicha ley de esta categoría de perros, sin más precisiones, implica que su reconocimiento oficial permitiría ejercer con los mismos todos los derechos reconocidos en los demás casos de perros de asistencia, incluyendo los relativos a la accesibilidad. La novedad legislativa y la falta de prece-

dentes normativos en este punto haría necesario incorporar al expediente un informe técnico que determinase que el adiestramiento base que se prevé para estos casos es razonablemente suficiente, con carácter general, para que con esta clase de perros, y previo su reconocimiento oficial, se pudieran ejercer sin perjuicios a terceros los derechos de acceso que se reconocen en los supuestos de uso de las demás clases de perros de asistencia. En su defecto, en la delimitación del objeto y alcance de la ley habría que expresar que el régimen jurídico sobre el reconocimiento oficial de esta concreta clase de perros tiene como único fin fomentar la calidad terapéutica en su empleo en los referidos programas de TAAC, no siéndole, por tanto, aplicables los aspectos de la ley relativos a la accesibilidad. Esto último es evidente que sería así en el supuesto de algunos otros animales de apoyo que reglamentariamente pudieran incluirse en el ámbito de la Ley 4/2015, como es de ver en el tenor de la nueva disposición octava que a tal efecto pretende incorporarse a la misma.

En el caso de los perros de protección contra la violencia de género cabría realizar las mismas observaciones, si bien en este supuesto existen mayores exigencias. En la proyectada nueva redacción del artículo 4 de la Ley 4/2015 se definen como los perros *"adiestrados para hacer efectiva la protección de las mujeres víctima de la violencia de género, así como su recuperación psicosocial"*. Una de las alegaciones presentadas en el expediente es contraria a la inclusión de esta clase de perros en dicha ley porque se trata de animales adiestrados para el ataque y defensa del usuario, respondiéndose en la MAIN que no se acredita que se trate de perros peligrosos. Sin embargo, al tratarse de una propuesta de una nueva regulación normativa, incumbe a la Consejería proponente justificar la procedencia de las nuevas determinaciones, lo que tampoco sucede en este caso.

Al no contener el ya citado RD 1035/2011 regulación específica sobre el adiestramiento de perros de protección contra la violencia de género, la comentada disposición transitoria del Anteproyecto prevé, al igual que para el caso de los perros de TAAC en general, que deban seguir el adiestramiento de base. Esta simple determinación, sin mayor justificación en el expediente, resulta insuficiente para justificar la inclusión de esta clase de perros en el ámbito de la Ley 4/2015, pues se carece de la necesaria seguridad jurídica sobre las características y orientación concretas del adiestramiento que ha de realizarse en estos especiales casos. La determinación de estos extremos, y en su caso su relejo legal, resulta imprescindible para que pueda evaluarse si resulta o no procedente extender, y en qué extremos, el régimen establecido en la Ley 4/2015 para las demás clases de perros de asistencia.

IV. OBSERVACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR AL ARTICULADO

Artículo 14. Se considera conveniente que en este artículo se prevea la aprobación de un Catálogo específico cuyo objeto sea la integración de las prestaciones sanitarias y de servicios sociales que van dirigidas a las personas con discapacidad. Dicho Catálogo específico debería tener a la vista el Catálogo previsto con carácter general en los artículos 12 y siguientes del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia y, en concordancia con el mismo, debería integrar, con la debida coordinación y una visión unitaria y transversal, dos grandes contenidos: a) lo establecido en el Catálogo de Servicios Sociales para las personas con discapacidad y b) el desarrollo de las prestaciones sanitarias previstas en la presente Ley para las personas con discapacidad.

Dado el carácter pluricompetencial del instrumento, debería preverse la constitución de una comisión de trabajo integrada por representantes de las Consejerías y Entes competentes en materia de sanidad y de servicios sociales, y ser aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, garantizando lo establecido sobre participación social en el número 3 del artículo comentado.

Artículo 15. Sin perjuicio de lo ya previsto en el artículo 19.2, es conveniente añadir aquí un precepto de más amplio alcance, expresivo de que en el caso del alumnado cuyo estado de salud lo justifique se determinarán los recursos necesarios en centros hospitalarios, en su domicilio o en otros espacios que se consideren procedentes para dar la respuesta educativa más adecuada.

También debería preverse la implantación en los centros de formación profesional y en los centros de enseñanzas de régimen especial de la figura de auxiliar de alumnos con necesidades especiales, similar a la existente en la educación obligatoria, y cuya labor sea facilitar que el alumnado con discapacidad pueda estudiar en igualdad de condiciones que los demás.

Artículo 17. En el número 2, sobre medidas que la Consejería competente en materia de educación adopte para incrementar las oportunidades formativas de las personas con discapacidad, debería añadirse: "...que recibirán la financiación y recursos públicos necesarios para contribuir a la consecución de tales fines, de conformidad con las disponibilidades presupuestarias existentes", o análogo.

Artículo 21. Añadir que el fomento de las TIC también se hará en el ámbito de la formación profesional para el empleo, pues en el artículo solo lo exige a la Administración educativa, es decir, solo en el ámbito de las enseñanzas académicas de FP

Artículo 27. 1 Si el artículo trata de un programa de empleo "integral" no lo habría aprobar solo la Consejería de Empleo. Se sugiere una redacción más completa, al modo de la contenida en la norma aragonesa:

1. A propuesta de los departamentos competentes en materia de empleo, función pública y formación, el Consejo de Gobierno aprobará periódicamente un plan de empleo de las personas con discapacidad en la Región de Murcia, cuyo objetivo es corregir su desigualdad de oportunidades en el ámbito laboral y posibilitar la obtención de un empleo.
2. Las medidas recogidas en el plan incluirán objetivos sobre el empleo ordinario público y privado, empleo con apoyo, empleo protegido en centros especiales de empleo y enclaves laborales, formación para el empleo y empleo autónomo. Todos estos objetivos tendrán presente la diferente situación de hombres y mujeres con discapacidad e incluirán medidas para las personas con mayores dificultades de inserción laboral, así como una memoria económica para su implementación. El plan tendrá la periodicidad que se determine en el mismo, si bien deberá ser sometido a revisión, al menos, cada cuatro años, sin perjuicio de su posible prórroga.
3. En la elaboración del plan de empleo de las personas con discapacidad participarán la Administración regional, a través de los departamentos competentes, las entidades del movimiento asociativo de personas con discapacidad, la Administración local y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en Aragón.

En el apartado e) de su número 2, sobre la promoción de iniciativas de empleo con apoyo, así como las dirigidas al empleo protegido, en enclaves laborales y centros especiales de empleo, debería añadirse: "..contribuyendo a su financiación de conformidad con las disponibilidades presupuestarias existentes", o análogo.

Artículo 53. Debe incluirse también la oportuna determinación sobre la reserva de contratos administrativos en materia de servicios sociales prevista en la Disposición Adicional 48ª de la LCSP.

Artículo 57. No se justifica que en la letra e) del número segundo se haga referencia exclusiva al derecho reconocido para las personas con discapacidad auditiva en el artículo 8.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, de Comunicación Audiovisual, y no al establecido en el artículo 8.3 para las

personas con discapacidad visual. Se considera más apropiado configurar el número 2 del artículo comentado reproduciendo en el mismo lo establecido con carácter básico en el citado artículo 8 de dicha Ley (citando su procedencia) y añadir lo suponga innovación o desarrollo sobre éste, a la vista de lo recogido en tal proyectado apartado 2.

Por otra parte, se deberá tener en cuenta que el incumplimiento de las normas sobre accesibilidad en materia de medios de comunicación está tipificada como infracción grave en el artículo 95.3, e) del RDL 1/2013, de 29 de noviembre.

En la letra g) debe completarse: ""... entidades representativas de las personas con discapacidad...".

Artículo 70.3. Debería incluirse alguna determinación sobre el contenido y alcance del Plan Operativo a que se refiere el precepto, que parece ser uno de los instrumentos de la Estrategia Regional aquí regulada, lo que debería aclararse.

Disposición final segunda. Otras modificaciones a la Ley regional 4/2015.

Esta disposición, dedicada a la modificación de diversos preceptos de la Ley regional 4/2015 y comentada ya en algunos aspectos en otros epígrafes del Dictamen, merecen analizarse aquí otras cuestiones esenciales.

A) En primer lugar, en lo relativo a sus determinaciones sobre la cualificación profesional exigida a los adiestradores de perros de asistencia.

El vigente artículo 6 de la ley expresa en su último inciso que *"el personal que lleve a cabo las tareas de adiestramiento deberá tener la acreditación y niveles de capacitación de adiestrador de perros de asistencia que les sean exigibles de conformidad con la normativa aplicable*", sin expresar cuál es dicha normativa, lo que genera cierta inseguridad jurídica, siendo procedente que este esencial requisito tenga su adecuado reflejo a nivel legal, en línea con lo previsto en otras legislaciones autonómicas.

Como expusimos en el análisis de la proyectada disposición transitoria del Anteproyecto realizado en el epígrafe dedicado a las consideraciones de alcance general tal disposición, aun con el carácter transitorio que se le pretende asignar, se refiere a la capacitación profesional que han de tener los adiestradores de perros de asistencia en estos términos (apartado 1. b):

"Un profesional o una profesional del adiestramiento de perros de asistencia que deberá tener la acreditación y niveles de capacitación de adiestrador de perros de asistencia que les sean exigibles de conformidad con la normativa aplicable, sin perjuicio de lo establecido por el apartado 4° de esta disposición transitoria para las especialidades de adiestramiento y enseñanza. En el caso de que el profesional haya prestado sus

servicios en centros de adiestramiento de fuera de España, habrá de contar con la cualificación que se derive de un título o certificado obtenidos en un proceso de formación reconocido por una asociación o federación internacionales de perros de asistencia".

Dicho apartado 4º establece lo siguiente:

"La acreditación y niveles de capacitación de adiestrador de perros de asistencia exigida por el apartado 1. b) de la presente disposición podrá ser sustituida por la acreditación por parte del instructor o de la instructora de que posee niveles de competencia suficientes en los módulos formativos de instructor de perros de asistencia correspondientes a una de las secciones de enseñanza del artículo 6. bis de la Ley 4/2015, de 3 de marzo. En las secciones de enseñanza e) y f) del mencionado artículo 6.bis, la acreditación y capacitación exigida por el apartado 1. b) de la presente disposición podrá también ser sustituida por la de adiestramiento de base y educación canina o el módulo formativo de técnicas de adiestramiento de base aplicadas a perros (de instructor de –sic, es una errata a eliminar) *de asistencia".*

Según puede apreciarse, en el apartado primero se vuelve a realizar una referencia genérica a *"la normativa aplicable",* y en el apartado cuarto parecería que ésta se pretende excepcionar, en los términos allí expresados. Como se indicó en su momento, desde la aprobación del RD 1035/2011, de 15 de julio, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales mediante el establecimiento de cinco cualificaciones profesionales de la familia profesional Servicios Socioculturales y a la Comunidad, se dispone de un elemento de referencia del que debe partirse para determinar la capacitación que debe reunir el profesional encargado de las funciones de adiestramiento de los diferentes tipos perros de asistencia allí reguladas. Dicho RD recuerda que el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, crea el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales con la finalidad, entre otras, de facilitar la unidad del mercado laboral.

En el caso del adiestramiento de perros para proyectos de TAAC o en materia de violencia de género, al no preverse nada al respecto en dicha norma, cabe que la normativa autonómica establezca fundadamente los requisitos de cualificación profesional, en los términos expresados en su momento, es decir, por referencia a alguno de los módulos formativos oficialmente regulados y, si así se estima, completándolo con lo que pudiere disponer para alguno de estos adiestramientos.

Por otra parte, la acreditación de la posesión de esos niveles de cualificación debe atenerse a la normativa vigente en materia educativa

y laboral, es decir, mediante la aportación del correspondiente título de formación profesional, certificado de profesionalidad o documento oficial de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral de conformidad con lo establecido al efecto en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio. Así lo refleja, por ejemplo, el artículo 22 de la ley castellano-manchega ya citada. Ello sin perjuicio, como se dice, de lo que la normativa autonómica pudiera añadir respecto del adiestramiento de perros en los casos no contemplados en el RD 1035/2011.

En cuanto al reconocimiento de la capacitación de profesionales de otros países, no se advierte razón por la que la ley deba apartarse del criterio establecido en su vigente disposición adicional quinta a los efectos de aceptar el reconocimiento de perros de asistencia, en cuanto da validez a las acreditaciones oficiales expedidas por las instituciones competentes del correspondiente país, en los términos allí expresados. Ello debería ser extensible a la documentación oficial que presentaren dichos profesionales de otros países.

Por todo lo anterior, sin perjuicio de que en la propuesta de modificación del actual artículo 6 de la Ley 4/2015 se mantenga la referencia a la determinación reglamentaria de los requisitos sobre personal mínimo de los centros de adiestramiento, debería incluirse en la misma un artículo dedicado a la capacitación profesional de las personas adiestradoras de perros, en los términos que se han indicado.

B) Otra cuestión esencial que merece analizarse se refiere a la pretendida modificación de la Ley 4/2015 en cuanto a la introducción de una nueva exigencia para obtener la autorización de centro de adiestramiento que es necesaria para posibilitar posteriormente que los perros adiestrados por estos centros puedan ser oficialmente reconocidos por el órgano competente. (El concepto de *"autorización"* sustituye al de *"reconocimiento oficial"* del actual artículo 15.1, a), que es el usualmente utilizado por las legislaciones autonómicas, pero ello no implica realmente una modificación en la clase de título habilitante, pues el concepto vigente ya implica la necesidad de obtener una previa resolución administrativa favorable otorgada a instancia del interesado –aunque pueda ser concedida por silencio positivo).

La indicada exigencia o requisito para poder obtener la referida autorización es que el centro debe pertenecer a alguna asociación o federación europea o internacional de perros de asistencia. Así se prevé en la nueva redacción que pretende darse a los artículos 6.1, e), 14.3, a) y 15.1, a). Sin embargo, tal exigencia resulta excesiva y sólo está prevista en algunas legislaciones autonómicas, esencialmente, para aceptar, a los efectos

del ejercicio de los derechos de accesibilidad previstos en las mismas, la utilización en su Comunidad Autónoma de perros adiestrados en países que no cuentan con un sistema de reconocimiento oficial de perros de asistencia. A tal efecto se reconocen esos derechos de acceso si se acredita que se trata de perros adiestrados por un centro perteneciente a una de tales federaciones, pues se considera que ello otorga la suficiente garantía en el adiestramiento del perro, pero a los limitados y concretos efectos que se establecen en la norma (vid. vgr. disposición adicional primera, 2 de la ley castellano-manchega ya citada).

Tales previsiones se circunscriben, como se dice, al reconocimiento del correspondiente perro por dichas razones excepcionales y frecuentemente, además, limitado al supuesto de que se trate de una estancia temporal en el territorio autonómico. Ello no debe ser extensible al supuesto aquí analizado, en que se trata de otorgar una autorización a un centro de adiestramiento radicado en la Comunidad Autónoma, pues en tal caso los requisitos de todo orden que éste debe reunir, incluso los relativos a los protocolos o normas técnicas de adiestramiento, deben ser los establecidos por la norma regional y no por su integración en una entidad internacional.

La finalidad que anima al Anteproyecto a establecer la comentada exigencia se refleja en el pretendido nuevo artículo 14.3, a), en cuanto establece como obligación de cada centro la de *"garantizar que los perros de asistencia cumplen los estándares de adiestramiento que la asociación o federación europeas o internacionales en que estén afiliados determinen como mínimos"*. Al margen de que la exigencia por parte de la ley de una determinada cualificación profesional para el adiestramiento de perros de asistencia hace suponer que el correspondiente profesional debe utilizar los protocolos más reconocidos en este punto, si la legislación regional considera que debe hacer referencia a normas técnicas al respecto debe prever que las mismas se establecerán reglamentariamente, lo que en su momento podrá hacerlo, si así lo estima, por referencia a documentos o protocolos concretamente identificables –y seguros en su contenido– que viniesen siendo utilizados por entidades internacionales de reconocido prestigio en el sector. Sin embargo, no procede realizar una remisión como la plasmada en el comentado precepto, que carece de la necesaria seguridad jurídica dada su generalidad e inconcreción.

Por otra parte, y desde otro punto de vista, la exigencia de pertenecer a una entidad internacional para así garantizar el cumplimiento de unas normas o protocolos técnicos resultaría contraria a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 23/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en cuanto se trataría de un requisito contrario a los principios

de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones normativas públicas a que allí se refiere.

Procede, pues, eliminar el proyectado artículo 6.1, e), en cuanto exige la pertenencia del centro de adiestramiento a una entidad internacional; modificar el proyectado artículo 14.3, a) para que exprese la obligación del centro de realizar el adiestramiento cumpliendo las normas técnicas o protocolos establecidos reglamentariamente; y modificar el proyectado artículo 15.1, a) para que configure como requisito para el reconocimiento oficial de un perro de asistencia el haber sido adiestrado por un centro de adiestramiento autorizado y de acuerdo con las normas reglamentarias aplicables conforme a la presente ley, sin perjuicio de lo establecido en su disposición adicional quinta y transitoria primera.

C) Otro aspecto a comentar se refiere a la adopción de perros de asistencia jubilados.

En la proyectada disposición final segunda, el Anteproyecto contempla introducir en la Ley 4/2015 una nueva disposición adicional novena dedicada a los programas de adopción de los perros de asistencia jubilados, a cuyo efecto se prevé que para el desarrollo de estos programas la Consejería competente en materia de servicios sociales podrá suscribir convenios de colaboración o *"contratos de acuerdo con la normativa en materia de contratación del sector publico con entidades, instituciones y organizaciones de reconocido prestigio y experiencia en el ámbito específico del adiestramiento y educación de los perros de asistencia, así como con aquellas entidades colaboradoras en materia de animales de compañía que se considere necesario"*.

La referencia a la contratación administrativa implica que el proceso de adopción de los referidos animales pudiera no ser de carácter gratuito, lo que se apartaría improcedentemente del principio general de altruismo y gratuidad que rige en esta materia, por lo que estas actuaciones se vienen enfocando preferentemente hacia asociaciones sin ánimo de lucro protectoras de animales, tal y como se viene reflejando en la generalidad de normas autonómicas que abordan este aspecto, cuyo criterio debería acogerse en la comentada disposición adicional.

IV. CONCLUSIONES

1. Con base en las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, sintetizadas en las conclusiones incluidas a continuación, el Consejo Económico y Social considera que su valoración sobre

el Anteproyecto de ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia debe ser desfavorable.

2. Por las razones que se exponen en los diferentes apartados del presente dictamen, en opinión del Consejo Económico y Social la regulación que establece el Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia no resulta congruente con el marco establecido por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Como consecuencia de la referida incongruencia, los términos en los que se formulan las disposiciones del Anteproyecto de ley plantean dificultades para la correcta implementación en la Región de Murcia de las garantías de los derechos de las personas con discapacidad establecidas por la normativa del Estado en ejercicio de su competencia exclusiva 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.

3. El Consejo Económico y Social considera que el contraste de las disposiciones del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* con las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todas las personas con discapacidad en el ejercicio de los derechos contenidas en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social pone de manifiesto que la regulación contenida en el Anteproyecto de Ley supone una restricción respecto a la regulación establecida por la normativa básica estatal vigente en garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

4. A juicio del CESRM es conveniente poner de relieve que la normativa estatal estipula expresamente los medios a través de los que se articula la garantía de la realidad y efectividad de ejercicio de los derechos por parte de las personas con discapacidad.

En efecto, como prescribe el artículo 1.a) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social la garantía del ejercicio real y efectivo de los derechos por las personas con discapacidad se realiza precisamente mediante ***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***.

Sin embargo, la clara *prescripción* establecida por la legislación estatal se formula de forma laxa en el *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* mediante la *declaración* de que la garantía de los derechos a los que se circunscribe su objeto se pretende realizar ***orientando*** *la actuación de los poderes públicos a la promoción y atención de su bienestar, la mejora significativa de su calidad de vida personal y familiar, el fomento de su autonomía personal e inclusión social en todos los ámbitos de su vida.*

En este sentido el Consejo Económico y Social considera necesario enfatizar que, a diferencia del Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia, el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social establece, por un lado, el carácter prescriptivo y el ámbito de aplicación de las medidas en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal previstas en la misma. Y, por otro, determina el contenido específico que, con esta finalidad, atribuye a los derechos expresamente regulados en ella.

5. Existen a juicio del CESRM suficientes razones de naturaleza jurídica que aconsejan que, en los supuestos de concurrencia en los ámbitos regulatorios estatal y autonómico, la normativa autonómica facilite la coordinación y congruencia entre ambas mediante su acomodación a la sistemática de la regulación estatal, salvo que existan razones que aconsejen una sistematización diferenciada para la regulación de algún aspecto determinado

Sin embargo, esta Institución considera que la ordenación sistemática de las disposiciones del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* se aparta, sin ofrecer una justificación ni en la MAIN ni en su Exposición de Motivos, de los criterios de ordenación de la regulación estatal en algunos aspectos de singular relevancia.

En este sentido el Consejo Económico y Social quiere subrayar que el excesivo uso en el *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* de la técnica legislativa de "lex repetita", sin respetar las condiciones para el mismo, reseñado reiteradamente en el presente dictamen, incrementa la dificultad que plantea la diferente ordenación sistemática para la adecuada articulación y verificación de las exigencias de congruencia, concordancia y coordinación entre la legislación básica estatal y autonómica.

6. A juicio de esta Institución debe reseñarse que el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de dere-

chos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, a diferencia del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad en la Región de Murcia* no incorpora en sus disposiciones regulación sobre los deberes de las personas con discapacidad y sus familias.

Además el CESRM quiere remarcar que el contenido de la regulación sobre los deberes de las personas con discapacidad y sus familias por el *Anteproyecto de Ley* resulta escasamente congruente la prescripciones establecidas en la normativa estatal, que garantizan *el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida*.

En efecto, a juicio de este Organismo, puede afirmarse que la regulación de los deberes de las personas con discapacidad y sus familias en el *Anteproyecto de Ley*, manifiesta una clara visión asistencialista de los derechos de las personas con discapacidad y de las actuaciones de las administraciones públicas en garantía de los mismos.

Por último, en relación con esta cuestión, este Organismo considera oportuno subrayar que el Real Decreto Legislativo 1/2013 incorpora también expresamente una *específica regulación de los deberes* para garantizar los derechos de las personas con discapacidad *pero,* a diferencia del Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen, los citados deberes se dirigen a *los poderes públicos,* no a las personas con discapacidad.

7. Con relación a los restantes derechos y medidas de garantía contenidas en las disposiciones enumeradas en el cuerpo del presente dictamen y en el resto de los preceptos del *Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad*, este Organismo quiere reseñar dos carencias especialmente relevantes para la garantía del derecho la igualdad de las personas con discapacidad y el ejercicio real y efectivo de sus derechos.

En primer lugar, debe ponerse de manifiesto la ausencia de la regulación del derecho de las personas con discapacidad a la atención integral en el Anteproyecto de Ley.

En efecto, como se reseña en el cuerpo del presente dictamen, las parcas menciones a este importante derecho y la carencia de contenido regulatorio de las referencias realizadas al mismo por el Anteproyecto de Ley contrasta sobremanera con el contenido de la precisa y extensa regulación de este derecho en la normativa estatal.

Además se debe poner de relieve la transformación de la regulación del derecho a la atención integral establecida en el Real Decreto Legislativo 1/2013 en una mera definición terminológica realizada por el Anteproyecto de Ley.

Asimismo esta Institución quiere dejar constancia de las importantes diferencias, reseñadas en el cuerpo del presente dictamen, entre el contenido marcadamente prescriptivo de la normativa reguladora del **Derecho a la protección social** que establece el Real Decreto Legislativo 1/2013 y la naturaleza mayoritariamente declarativa y el contenido indeterminado de las disposiciones del Anteproyecto de Ley sobre el que denomina ***Derecho a la Promoción y protección social***.

8. El Consejo Económico y Social considera necesario hacer constar que el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social delimita el concepto de personas con discapacidad en orden a reconocer su condición de titulares de los derechos establecidos en la misma, pero no con la finalidad de definir esta expresión, como señala el artículo 3.1.a) del Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con Discapacidad.

Además en relación con esta cuestión resulta igualmente necesario poner de relieve la existencia de relevantes diferencias entre los términos de la definición de las personas con discapacidad del Anteproyecto de Ley y el contenido de la delimitación de los titulares de los derechos que realiza el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013.

Sin duda estas diferencias comportan un significativo grado de inseguridad jurídica que resulta, además de injustificado, perturbador para la delimitación del ámbito de aplicación de la normativa reguladora de los derechos de las personas con discapacidad. Esta consideración resulta especialmente relevante teniendo en cuenta el carácter innovador de esta regulación.

9. Como se pone de manifiesto en el cuerpo del presente dictamen existe relevantes diferencias en relación con el ámbito de aplicación de las disposiciones del Anteproyecto de Ley de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia respecto al establecido en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad.

10. El CESRM considera necesario reseñar que la regulación de los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad (PCD) del Anteproyecto de Ley presenta discordancias, omisiones y contradicciones respecto a la establecida en el RDL 1/2013, especialmente en los ámbitos siguientes:

- Contenido y alcance del derecho a la protección social, así como respecto a la determinación del catálogo de los servicios sociales para las personas con discapacidad así como en relación con la definición de los mismos.
- Ausencia completa de reconocimiento y regulación del derecho a la atención integral.

- Insuficiente regulación del derecho a la protección de la salud
  a) Especialmente relevante respecto a la Prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades.
  b) Indefinición de los Equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad
- Referencia al sistema arbitral sin referencia a la naturaleza estatal de su regulación y al derecho a su utilización sin que se pueda exigir la acreditación de la situación de discapacidad

11. A juicio del Consejo Económico y Social el Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen establece requisitos injustificados que dificultan el ejercicio de algunos de los derechos de las personas con discapacidad.

12. Este Organismo considera que la inclusión de la referencia a los trastornos del espectro autista y los trastornos de conducta en la definición de discapacidad del Anteproyecto de Ley resulta inconsistente e incongruente con la normativa reguladora de la calificación y el reconocimiento del grado de discapacidad, con el concepto de discapacidad de la normativa estatal e internacional y con la regulación sobre el alumnado con discapacidad o trastornos graves de conducta establecida por la Ley Orgánica de Educación.

13. A criterio del Consejo, el documento de análisis presupuestario del Anteproyecto no reúne los requisitos mínimos requeridos por un estudio de esta naturaleza. En primer lugar, se debería haber recabado los efectos presupuestarios que puede tener la implantación de la norma en las demás consejerías y estimado su incidencia en el ámbito de las corporaciones locales antes de someter el expediente a dictamen de los órganos consultivos. En segundo lugar, en el supuesto de que no comporte aumento del gasto presupuestario en la consejería proponente, como afirma la MAIN que sucede (con la salvedad advertida) en este caso, habría sido conveniente justificarlo detalladamente. Puede ser que los derechos que confiere en el ámbito de competencias de esa consejería y las medidas a implementar para promover su ejercicio no requieran gasto público porque sean acciones de tipo regulatorio. Puede ser que generen gasto pero no superior al que ya se realiza. O que se necesite más financiación pero esta quede condicionada a mayores posibilidades de ingresos en el futuro. En cualquier caso, son cuestiones que debería haber resuelto el análisis de impacto presupuestario.

14. El Consejo Económico y Social considera que el cumplimiento del artículo 7 y otras disposiciones de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero

e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia requiere que el Anteproyecto de Ley de garantía de derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia incorpore expresamente el deber de llevar a cabo medidas de prevención de la discriminación y apoyo a la visibilidad de las personas con discapacidad del colectivo LGTBI así como las restantes actuaciones previstas respecto a este colectivo vulnerable en la citada Ley.

15. Esta Institución considera que la regulación del Anteproyecto en los aspectos de accesibilidad universal y perros de asistencia y la inserción de sus determinaciones en el ordenamiento regional vigente debe ajustarse a las consideraciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen.

En síntesis, y por lo que respecta a la regulación sobre accesibilidad, debería adoptarse la sistemática señalada en el apartado A) de dicha Observación, centrada esencialmente en la modificación, en su caso, de la Ley regional 4/2017, para conseguir una mejor coordinación y comprensión de los preceptos del Anteproyecto dedicados a estos aspectos.

Por lo que respecta a la regulación sobre perros y otros animales de asistencia, el Anteproyecto debería atenerse a lo expresado en la letra B) de la referida Observación. En síntesis, por una parte, debe reconsiderarse el instrumento normativo para regular los requisitos de los centros de adiestramiento de perros de asistencia, no siendo adecuado lo previsto en este punto en el Anteproyecto, y debe reconsiderarse y, en algún caso, eliminarse, el establecimiento de alguno de los requisitos previstos para autorizar su funcionamiento.

Por otra parte, debe reconsiderarse y motivarse, en su caso, la proyectada introducción en la Ley 4/2015 de la regulación pretendida sobre las categorías de perros contra la violencia de género y de perros –o, en su caso, otros animales– destinados a programas de terapia asistida con los mismos, singularmente, en lo relativo a las normas para el adiestramiento de los primeros, hoy inexistentes, y en la incidencia que pudiera tener la utilización de estas categorías de perros como instrumentos para posibilitar la accesibilidad universal de sus poseedores, por las razones expresadas en el referido epígrafe de las Observaciones.

Murcia, a 3 de febrero de 2020

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

José Antonio Cobacho Gómez

El Secretario General del Consejo Económico y Social

Fernando Vélez Álvarez

Dictámenes 2020

1.
DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REGIÓN DE MURCIA

Composición: Compobell, S.L.

ISSN: 1135-3430

Depósito Legal: MU 673-2010

www.cesmurcia.es

CES

Región de Murcia