

Dictamen n.º: **743/24**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.11.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de noviembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, de adaptación de la normativa reglamentaria de la Comunidad de Madrid a la nueva terminología para referirse a las personas con discapacidad”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 746/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 21 de noviembre de 2024.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto, según indica su título la parte expositiva y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), adaptar determinadas normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno a la nueva terminología referente a las personas con discapacidad, eliminando los términos considerados actualmente como peyorativos.

Esta adaptación se hace modificando dieciocho decretos de diversas materias, y se realiza en coherencia con el conjunto de la normativa internacional, de la Unión Europea y del ordenamiento jurídico español; en particular, con la actual redacción del artículo 49 de la Constitución española, dedicado específicamente a la protección de las personas con discapacidad, cuya terminología se ha adaptado, recientemente, con amplio consenso parlamentario, y con el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que precisa que las disposiciones normativas de los poderes y de las Administraciones públicas utilizarán para denominarlas los términos “*persona con discapacidad*” o “*personas con discapacidad*”.

La norma proyectada consta de índice, una parte expositiva, una parte dispositiva con seis capítulos comprensivos de dieciocho artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Los capítulos responden a cada una de los ámbitos o materias de los decretos a modificar; en concreto:

El capítulo I, en materia de gobernanza, que comprende cuatro artículos.

El capítulo II, en materia de educación, comprensivo de los artículos quinto a séptimo.

El capítulo III, en materia social y sanitaria, que consta de los artículos octavo a duodécimo.

El capítulo IV, relativo a transportes y barreras arquitectónicas, que comprende los artículos decimotercero a decimoquinto.

El capítulo V, que incluye el artículo decimosexto, en materia de medio ambiente.

El capítulo VI, en materia de turismo, comprensivo de los artículos decimoséptimo y decimoctavo.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

Proyecto de decreto y su MAIN, en su versión de 28 de octubre de 2024, y tres versiones anteriores fechadas el 3 de septiembre de 2024, de 24 de septiembre de 2024 y 17 de octubre de 2024.

- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 11 de junio de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública.

- Certificado emitido, en fecha 12 de junio de 2024, por la Secretaría General del Consejo de Gobierno, en el que se autoriza a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local a publicar en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid la consulta pública relativa al Decreto proyectado.

- Memoria para la consulta pública, de la Viceconsejería de Presidencia y Administración Local, de fecha 12 de junio de 2024.

- Alegaciones presentadas en fecha 4 de julio de 2024, durante el trámite de consulta pública, por la Unión Madrileña de Asociaciones de Personas Pro Salud Mental –UMASAM- Federación de Salud Mental de la Comunidad de Madrid y por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas - FIAPAS.

- Oficios comunicando la no formulación de observaciones de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, y de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, al que se adjuntan las observaciones formuladas al proyecto por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, en fecha 11 de septiembre de 2024.

- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, acompañando informe de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 10 de septiembre de 2024.

- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 17 de septiembre de 2024, al que se adjunta el informe observaciones de la Dirección General de Patrimonio y Contratación de 18 de septiembre de 2024.

Informes de observaciones emitidos por las secretarías generales técnicas de las consejerías de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 13 de septiembre de 2024, y de Digitalización, esta última sin fecha ni firma.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 6 de septiembre de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado el 11 de septiembre de 2024, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe 66/2024, de 9 de septiembre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de la Secretaría del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de fecha 24 de septiembre de 2024.

- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 24 de septiembre de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Alegaciones al proyecto presentadas en el trámite de audiencia por la Asociación de Implantados Cocleares de la Comunidad

Autónoma de Madrid (AICCAM), por la Confederación Española de Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE), y por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas – FIAPAS.

- Informe de la Abogacía General de fecha 28 de octubre de 2024.

- Certificado de 6 de noviembre de 2024 de la secretaria general del Consejo de Gobierno, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

En tanto estamos ante un proyecto de decreto modificativo de dieciocho normas de igual rango dictados en ejecución de leyes, no ofrece dudas el carácter preceptivo del presente dictamen.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada, a tenor del artículo 16.3 del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen en el caso de disposiciones normativas.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El objeto último de la norma proyectada no es sino la salvaguarda de la dignidad y respeto de las personas con discapacidad, mediante la sustitución de los términos que han devenido menospreciativos para su mención.

Estamos, por tanto, ante una materia transversal que va más allá de la competencia en materia de asistencia social que el artículo 148.20 de la Constitución otorga a las comunidades autónomas y que se recoge en el artículo 26, apartado 1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, al incluir como competencia exclusiva: *“Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

Ciertamente, la protección de las personas con discapacidad se incardina en todo el ordenamiento jurídico y, por ello, la utilización de un lenguaje no desdeñoso afecta a numerosas normas, como lo

demuestra el presente proyecto de decreto sobre el que nos corresponde dictaminar.

Así, en tanto que el proyecto de decreto prevé la modificación de dieciocho decretos, la competencia para ello es la inherente a la materia de cada uno de esos decretos en virtud de la cual se aprobaron.

En concreto cabe citar, las siguientes competencias:

- En materia de *“régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias”*, que viene recogida en el artículo 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía.

En virtud de esta competencia se dictaron y modifican ahora el Decreto 213/1998, de 17 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen medidas en la contratación administrativa de la Comunidad de Madrid para apoyar la estabilidad y calidad del empleo, el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril, y el Decreto 54/2006, de 22 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid.

- En materia de educación, que se recoge en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, al establecer que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la*

enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”.

En virtud de esta competencia se dictaron los siguientes decretos que ahora se modifican: Decreto 51/2009, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Audiología Protésica, Decreto 227/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar y Decreto 43/2022, de 29 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las universidades públicas de la Comunidad de Madrid.

- En la ya referida competencia en materia de servicios sociales, recogida en el artículo 26, apartado 1.23 del Estatuto de Autonomía

Esta competencia amparó la aprobación de cinco decretos, que se proponen modificar. A saber: Decreto 342/1999, de 23 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el Régimen Jurídico Básico del Servicio Público de Atención a Personas con Discapacidad Física y Sensorial, Decreto 271/2000, de 21 de diciembre, por el que se regula el régimen jurídico básico del Servicio Público de Atención a Personas con Discapacidad Psíquica, afectadas de retraso mental, Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, Decreto 13/2007, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a

la dependencia en la Comunidad de Madrid, y Decreto 141/1998, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las ayudas públicas destinadas a la eliminación de barreras y a la promoción de ayudas técnicas.

- Competencia en materia de *“ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la materia 16ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”*, de conformidad con el artículo 27, apartado 12, del Estatuto de Autonomía.

Esta competencia da cobertura al Decreto 149/2001, de 6 de septiembre, por el que se complementan los criterios de valoración para la tramitación de los expedientes de autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid, que se pretende modificar.

- Competencia en materia transporte terrestre en el territorio de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 26, apartado 1.6 del Estatuto de Autonomía.

En virtud de esta competencia, se aprobó por Decreto 74/2005, de 28 de julio, el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo.

- Competencia en materia de *“protección del medio ambiente”*, contemplada en el artículo 27, apartado 7, del Estatuto de Autonomía.

Competencia que ampara el Plan de ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, y que ahora es objeto de la modificación proyectada.

- Competencia en materia de “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, de conformidad con el artículo 26, apartado 1.21 del Estatuto de Autonomía.

Al amparo de este título competencial se modifican ahora el Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre campamentos de turismo en la Comunidad de Madrid y el Decreto 48/2023, de 26 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983, siendo además el rango de las normas que se pretende modificar.

En orden a la iniciativa, tramitación y propuesta al Consejo de Gobierno, el artículo 31 de la Ley 1/1983 confiere a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a su Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados.

Si bien, a tenor de la materia, el impulso de la norma podría haber sido asumida por la consejería de Familia, Juventud y

Asuntos Sociales, nada obsta a que, al amparo del artículo 1, apartado 2, del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, sea esta la consejería proponente, al tener el titular de la misma la competencia de “*coordinación e impulso de la acción del Gobierno entre las Consejerías*”, y *afectar el proyecto de decreto al ámbito de diversas consejerías*”.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

El plan normativo para la XIII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, no contempla el proyecto de decreto que nos ocupa. No obstante, la MAIN razona su necesidad, diciendo: *“conforme al interés general de la necesaria protección de las personas con discapacidad, en particular, respecto a la conveniencia de que el ordenamiento jurídico madrileño se adapte a la nueva terminología para referirse a ellas, eliminándose los términos que resulten peyorativos o inadecuados, se ha estimado procedente la tramitación, a la mayor brevedad posible, de un proyecto de decreto ómnibus que aborde dicho objetivo”*.

Respecto a la evaluación ex post, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora y en este caso la MAIN refiere que, en atención al fin y objetivos del proyecto normativo, no se estima necesario realizar esta evaluación.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, solo prevé la supresión de la consulta pública en los de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés

público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia.

Así, si bien podría no resultar preceptiva la consulta pública en el proyecto que nos ocupa, es lo cierto que, previo Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 12 de junio de 2024, se ha celebrado el trámite de consulta pública previa, por un plazo de quince días hábiles, entre el día 14 de junio y el 4 de julio de 2024.

En dicho trámite se han recibido observaciones de la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS), que valora positivamente la iniciativa, y refiere que la pérdida de audición no define a la persona y, por tanto, esta condición no debe adjetivarle, por lo que afirman que hay que referirse a ellas no como sordos, sino como “personas con discapacidad auditiva” o “persona con sordera”, lo que ha tenido su plasmación en el proyecto de decreto.

En este punto debemos resaltar que viene siendo habitual en la mayoría de los proyectos normativos sometidos a nuestro dictamen el omitir la consulta pública si no es estrictamente exigible, siendo lo cierto que ese trámite favorece la transparencia y participación ciudadana, además de enriquecer la norma a elaborar. Por todo ello, nos debemos congratular con la decisión del consejero proponente de haber realizado este trámite de consulta pública.

Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cuatro versiones en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 28 de octubre de 2024, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para destacar que el proyecto normativo no tiene incidencia en los capítulos de gasto asignados a la consejería. Asimismo, según la Memoria, carece de impacto significativo sobre la competencia y afirma que no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021]. Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Al respecto, la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 4 de septiembre de 2024, considera que no genera impacto en la familia, la infancia o la adolescencia.

Sobre el impacto por razón de género la Memoria, por remisión al informe de 6 de septiembre de 2024 de la Dirección General de Igualdad, afirma que el proyecto de decreto tiene impacto positivo por razón de género en tanto que, a diferencia de en materia de familia e

infancia, sí prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen de manera detallada las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con una adecuada motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

3.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Asimismo, se ha recabado informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, a tenor del artículo 3.1.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea, y que le atribuye, entre otras funciones, *“conocer los proyectos normativos de la Comunidad de Madrid que puedan afectar a este colectivo e informar aquellos proyectos que tengan como mínimo rango de ley o decreto”*.

Con fecha 18 de septiembre de 2024, el Consejo ha remitido su informe en el que recoge las observaciones formuladas por algunos de sus vocales al proyecto de decreto, siendo valoradas en la MAIN.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del

Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 9 de septiembre de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han contestado en el sentido recogido en los antecedentes.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, si bien en este caso es ese mismo órgano directivo el que promueve la norma, por lo que resulta obvia su omisión.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 28 de octubre de 2024, formulando observaciones no esenciales, que han sido parcialmente tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria.

4.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de la secretaria general técnica, de 24 de septiembre de 2024, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles.

En el trámite conferido se han formuladas las alegaciones referidas en nuestros antecedentes, que la Memoria analiza y valora de forma precisa sobre su toma en consideración, siendo en su mayoría desestimadas por exceder del objeto de la norma.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada, debiendo recordarse que no corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

Cabe destacar la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Por lo que respecta al título de la norma, este debe expresar el contenido y objeto de aquella, de manera que permita identificarla y describir su contenido esencial. Este objetivo del título cabe entenderlo cumplido en el del proyecto que se nos remite para dictamen.

Tras el título se recoge un índice. Sin embargo, por la extensión del decreto proyecto no apreciamos necesaria su inclusión. De hecho, tanto en el ordenamiento jurídico estatal como en el autonómico madrileño, normas reglamentarias más extensas carecen de índice, que se limita generalmente a textos con un número considerable de artículos con divisiones, no solo en capítulos, sino también en

secciones y títulos. Por tanto, recoger un índice en este decreto, no solamente sería prescindible, sino que se apartaría de la práctica normativa.

Después del índice, el proyecto, como ya ha sido indicado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 18 artículos, una disposición derogatoria y dos finales.

En cuanto a la parte expositiva, si atendemos con carácter orientativo y homogeneizador de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, a tenor de la directriz 12, *“La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.

En la parte expositiva de la norma proyectada se hace referencia a una instrucción interna sobre protocolo diferenciado para personas con discapacidad en eventos organizados por la Consejería de Presidencia y a una orden de la propia consejería proponente. Ciertamente una instrucción carente de valor normativo y una orden no constituyen hitos relevantes para una norma de rango superior aprobada por el Consejo de Gobierno.

Por el contrario, la parte expositiva omite cualquier mención como antecedentes, no ya a tratados internacionales, que abogan por la salvaguarda de la dignidad de las personas con discapacidad, sino que se omite la reciente modificación de nuestra Carta Magna, de 15 de febrero de 2024, que con una amplia mayoría parlamentaria, dio nueva redacción al artículo 49, diciendo: *“Los poderes públicos impulsarán las*

políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca". De esa forma, se sustituyeron los términos "*disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos*", considerados actualmente como peyorativos. Indudablemente, esa reforma constitucional atiende a la misma finalidad que ahora se pretende con el proyecto de decreto, por lo que resulta sin duda un precedente digno de mención mucho más relevante que una instrucción sobre actos protocolarios.

Asimismo, tampoco se hace mención alguna al Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que precisa en su artículo 4 que las disposiciones normativas de los poderes y de las Administraciones públicas utilizarán los términos persona o personas con discapacidad para denominarlas.

Así, entendemos que esos dos precedentes, aunque se hace una breve mención a ellos al tratar el principio de seguridad jurídica, deberían ser recogidos con anterioridad en la parte expositiva y suprimir la mención a instrucción interna de la consejería proponente por carecer de relevancia suficiente para recogerla como antecedente reseñable.

Por otra parte, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, indicando los trámites que se han evacuado, incluyendo el del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera

adecuada la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

En lo que respecta a la parte dispositiva, esta se divide en capítulos, según la materia de los decretos sobre los que se propone la reforma, lo que resulta adecuado para una mejor sistemática.

En el capítulo I se modifican en sus cuatro artículos otros tantos decretos en materia de lo que se denomina “gobernanza”. En concreto, se modifican los antes citados Decreto 213/1998, Decreto 85/2002, Decreto 49/2003 y 54/2006. La modificación comprende la sustitución de los términos “*trabajadores minusválidos*” por “*trabajadores con discapacidad*”, “*personas con minusvalía*” por “*personas con discapacidad*”, “*personas con discapacidad psíquica*” por “*personas con discapacidad intelectual*”.

Los decretos en materia de educación que se reforman en los artículos 5 a 7, que engloban el capítulo II, son el Decreto 51/2009, el Decreto 227/2021 y el Decreto 43/2022. En ellos se sustituyen las referencias a personas o niños sordos por personas o niños con discapacidad auditiva, y discapacitados por personas con discapacidad.

El capítulo III, que incluye los artículos octavo a duodécimo, sustituye, al igual que en otros artículos precedentes, los términos “*personas con discapacidad psíquica*” por “*personas con discapacidad intelectual*”, “*grados de minusvalía*” por “*grados de discapacidad*”, “*mujer con minusvalía*” por “*mujer con discapacidad*” y “*personas con minusvalía*” por “*personas con discapacidad*”, en los decretos 342/1999, 271/2000, 276/2000, 149/2001 y 54/2015.

El capítulo IV, que lleva por denominación en materia de transportes y barreras arquitectónicas, comprende los artículos 13 a

15, y modifica los siguientes decretos: 141/1998, 74/2005 y 13/2007. En ellos se hacen las sustituciones de términos como en los artículos precedentes y también se cambia la referencia a sordociegos por personas sordociegas.

El siguiente capítulo V, con un único artículo 16, modifica el Decreto 96/2009, recogiendo la sustitución de discapacitados por personas con discapacidad.

La misma modificación se opera en los Decretos 3/1993 y 48/2023, por medio de los artículos 17 y 18 del capítulo VI, en materia de turismo.

Las sustituciones terminológicas se adecuan al mandato contenido en el antes citado artículo 4 Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, ampliando esa previsión a otros términos que pueden presentar un carácter desdeñoso o peyorativo, y cuya adecuación a la realidad actual de la discapacidad y la salvaguarda de la dignidad de las personas con discapacidad ha sido valorada positivamente por las entidades que han intervenido en la tramitación de la norma proyectada. Ello hace que ninguna objeción quepa hacer al articulado desde una perspectiva jurídica.

La disposición derogatoria única procede a la derogación expresa del Decreto 12/2003, de 13 de febrero, por la que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior de Audioprótesis. La razón de esta derogación expresa se justifica en la MAIN por contener términos peyorativos en materia de la discapacidad, si bien precisa que ese decreto ya no es aplicable al haber sido sustituido por el correspondiente al de Técnico Superior en Audiología Protésica, establecido por Decreto 51/2009, de 7 de mayo, tal y como se recoge en la disposición final segunda de este último.

En tanto se ha producido una derogación tácita del Decreto 12/2003, no parece insoslayable la derogación expresa que se propone por el hecho de que contenga términos peyorativos, en tanto es fácil considerar que son innumerables las normas que contiene términos desdeñosos en desuso y que no ha sido objeto de una derogación expresa.

La disposición final primera contiene una habilitación normativa a favor de los consejeros en su ámbito competencial para adecuar los decretos aprobados por el Consejo de Gobierno con la única finalidad de sustituir los términos peyorativos o inapropiados para referirse a las personas con discapacidad.

Si bien es admisible una habilitación a los consejeros para el desarrollo y aplicación de un decreto, incluso para actualizar de futuro algún aspecto concreto contenido en los mismos, esta habilitación recogida en la primera de las disposiciones finales implica una vulneración del principio de jerarquía normativa, al permitirse modificar decretos por medio de órdenes, y puede además suponer contravenir las habilitaciones legales, en virtud de las cuales se dictaron los decretos a modificar por medio de órdenes de los consejeros.

Esta disposición cabe entender que se establece para salvaguardar posibles omisiones en el decreto proyectado respecto a otros decretos anteriores, pero en realidad, ni siquiera se limita a ellos, pudiendo afectar a decretos futuros, que se verían “corregidos” por órdenes de los consejeros.

Asimismo, la modificación terminológica ni tan siquiera se acota a los términos sustituidos en el decreto proyectado, permitiendo la sustitución de otros, pudiéndose hacer con ello una valoración diferente de lo que es peyorativo de la considerada por el Consejo de Gobierno.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La disposición final segunda sigue lo previsto en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía respecto a las leyes, y es conforme a la directriz 42ª.f), al establecer que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa con excepción de las observaciones realizadas con anterioridad, respecto a la inclusión de un índice y los antecedentes recogidos en la parte expositiva.

En todo caso, se recuerda que, conforme a la Real Academia Española, los cargos deben escribirse con minúscula, aunque sea práctica frecuente que se recojan con mayúsculas, por lo que en la parte expositiva se debe decir que el decreto se aprueba a propuesta del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendida la observación esencial efectuada en el cuerpo del presente dictamen y consideradas las restantes observaciones, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se aprueba el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno de adaptación de la

normativa reglamentaria de la Comunidad de Madrid a la nueva terminología para referirse a las personas con discapacidad.

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

Madrid, a 21 de noviembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 743/24

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Administración
Local

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid