



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen** 770/2022  
**Expediente** 760/2022

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D. Faustino de Urquía Gómez

D.<sup>a</sup> Asunción Ventura Franch

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

**Secretari General**

**Ilmo. Sr.**

D. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sra.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 7 de diciembre de 2022, con carácter urgente, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 8 de noviembre de 2022 (Registro de entrada, 8 de noviembre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, para elaborar el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana (Expediente Ref. '253/2020 N', de la Conselleria consultante).

## **I ANTECEDENTES**

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

### **Primero.- La Consulta remitida.**

La persona titular de la Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, por delegación y en oficio fechado el día 8 de noviembre de 2022, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el mismo día, remitió el expediente con las actuaciones, y precedido de un índice de los documentos, en formato de documento portátil y por medio de la Oficina de Registro Virtual de las Entidades Locales (ORVE) y el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

A tal efecto, el apartado 2º de dicho precepto determina que esta Institución Consultiva tendrá que ser consultada preceptivamente en los procedimientos que versen sobre los Anteproyectos de leyes, excepto el caso del Anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat, lo que revela el acierto de la consulta, al hallarnos ante un borrador del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, que es un proyecto normativo extenso, formado por: la exposición de motivos; 104 artículos, que se han estructurado en seis títulos, y muchos de estos en capítulos, diez disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y seis anexos.

La autoridad consultante ha considerado oportuno solicitar la consulta con el carácter de urgencia.

### **Segundo.- Documentación e informes.**

El expediente remitido está integrado por los documentos e informes siguientes:

1. Acuerdo de toma en consideración por el Consell del Anteproyecto de Ley, en el que igualmente dispuso que continuara la tramitación del procedimiento y que se solicitaran los informes preceptivos de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana y de esta Institución Consultiva.

2. Informe elaborado por la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, con fecha 22 de septiembre de 2022, de valoración global de la consulta pública previa realizada para la elaboración del Anteproyecto de Ley valenciana de accesibilidad universal e inclusiva.

3. Resolución de iniciación del procedimiento, que dictó la persona titular de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives el día 24 de septiembre de 2020, en la que también asignó su tramitación a la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental.

4. Informe justificativo de la necesidad y oportunidad de elaborar el Anteproyecto de Ley, suscrito por la citada Dirección General con fecha 17 de febrero de 2021.

5. Informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia, de 3 de marzo de 2021.

6. Informe sobre la repercusión del Anteproyecto de Ley en el régimen de las familias numerosas, de 3 de marzo de 2021.

7. Informe de impacto de género, suscrito por la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, y visado por la Unidad de Igualdad con fecha 22 de diciembre de 2021.

8. Memoria Económica, suscrita por la misma Dirección General el 1 de agosto de 2022.

9. Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de 25 de noviembre de 2021.

10. Informe elaborado por la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, el 10 de febrero de 2022, sobre las alegaciones formuladas por las entidades del sector de las personas con discapacidad o diversidad funcional, las organizaciones sindicales más representativas, una asociación provincial de Castellón de empresas de la construcción, el Colegio Oficial de Terapeutas Profesionales y algunos de los miembros de este Colegio, a título individual.

11. Informes suscritos por la anterior Dirección General, fechados el 30 de marzo de 2022, sobre las alegaciones y sugerencias formuladas por las Subsecretarías de la Presidencia; de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico; de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública; de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte; de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo; de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad; de la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital; y de la

Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

12. Informes desfavorables de la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria competente en materia de hacienda pública, suscritos el 5 de mayo y el 11 de julio de 2022.

13. Informe de la Abogacía General de la Generalitat, emitido con fecha 4 de agosto de 2022, con diversas observaciones, sugerencias y recomendaciones.

14. Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria con competencia en materia de hacienda pública, de 18 de agosto de 2022.

15. Informe de adecuación que elaboró la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, el 25 de agosto de 2022, respecto al informe de la Abogacía de la Generalitat.

16. Informes sobre la huella de los grupos de interés, suscritos por la anterior Dirección General, el 6 de septiembre de 2022, y por la Subsecretaría de la Conselleria ahora consultante, con fecha 7 de septiembre del mismo año.

17. Informe de la misma Subsecretaría, de 7 de septiembre de 2022, sobre la consulta a la Comisión Interdepartamental para la Modernización Tecnológica, la Calidad y la Sociedad del Conocimiento en la Comunitat Valenciana.

18. Informe de la Subsecretaría, de 31 de agosto de 2022, sobre la elevación del Anteproyecto de Ley al Consell.

19. Informe elaborado por la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, el día 9 de septiembre de 2022, sobre la incidencia de los contenidos del Anteproyecto de Ley en tramitación en la regulación del régimen local.

20. Certificado de que el Anteproyecto de Ley fue examinado por la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales, suscrito por la Secretaría de la Comisión Delegada el 23 de septiembre de 2022.

21. Certificado del acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, expedido el 28 de septiembre de 2022, que emitió su informe favorable.

22. Certificado del acuerdo que adoptó el Consell, en la sesión que celebró el día 9 de septiembre de 2022, en el que dio su conformidad al Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana.

23.- Dictamen aprobado por el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, por unanimidad, en la sesión que tuvo lugar el día 26 de octubre de 2022, el Dictamen 6/2022, en cuyo texto se contienen diversas recomendaciones y sugerencias.

24. Informe de adaptación elaborado por la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, el 3 de noviembre de 2022, en el que se especifican las modificaciones que se introducen al texto del proyecto normativo a la vista del Dictamen aprobado por el Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

25. La versión definitiva del texto elaborado tras el dictamen anterior, que se designa como 'Borrador del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva en la Comunitat Valenciana', "tras dictamen del CESCv", con su exposición de motivos, el índice completo, una parte articulada con 106 artículos o preceptos estructurados en seis capítulos, diez disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y hasta seis anexos.

26. Resolución de la persona titular de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, fechada el día 4 de noviembre de 2022, en la que se declara la urgencia del presente expediente, de elaboración del proyecto normativo de referencia, con el fin de obtener el informe preceptivo de este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

## II CONSIDERACIONES

### **Primera.- Sobre el carácter de la solicitud y de la emisión del dictamen.**

La autoridad consultante instó el preceptivo dictamen de esta Institución Consultiva remitiéndose al artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, pero sin aclarar el supuesto concreto en el que fundamenta su consulta preceptiva.

A este respecto, resulta evidente que nos hallamos ante una consulta que se justifica en el apartado 2º de dicho artículo 10 de la citada Ley valenciana 10/1994, de 19 de diciembre, en cuanto contempla la regla de las

consultas preceptivas a esta Institución Consultiva respecto de los: “Anteproyectos de leyes, excepto el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana”, de modo que la consulta remitida encaja en este supuesto, al referirse a un ‘Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana’.

### **Segunda.- El marco normativo sobre la accesibilidad universal inclusiva.**

La vigente Ley de la Generalitat 1/1998, de 5 de mayo, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, tiene una extensión de 38 artículos y se fundamenta sobre todo en las competencias de la Generalitat en materia de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con capacidades reducidas, tanto físicas como psíquicas y sensoriales, lo que entonces se regulaba en la Ley de la Generalitat 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Esta perspectiva está siendo plenamente superada, como lo demuestra el vigente Estatuto de las Personas con Discapacidad, que se aprobó mediante la Ley de la Generalitat 11/2003, de 10 de abril, que ya no se centra en las personas con discapacidad solamente desde una perspectiva de “servicios sociales”, sino que se regulan sus particularidades en el ámbito sanitario, educativo, de acceso a la justicia, de inserción laboral o acceso al trabajo, de flexibilidad en el horario laboral, de inclusión social, de preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas públicas, de preferencia en la contratación administrativa, etc.

Esta óptica integradora, tendente a la accesibilidad universal, proviene de que aquella referencia a la “supresión de barreras arquitectónicas” queda completamente superada en el texto del Anteproyecto de Ley remitido, que deroga expresamente la citada Ley valenciana 1/1998, de 5 de mayo, yendo mucho más allá de fomentar la supresión de las barreras arquitectónicas (artículo 1) o las “barreras físicas” que impidan o dificulten la libre utilización y disfrute de los espacios, instalaciones, edificaciones, servicios y sistemas de comunicación (artículo 3.3 de la misma Ley valenciana 1/1998), al incidir en muy diversos sectores de la actividad administrativa y económica: los medios de la sociedad de la información, los espacios naturales, los espacios públicos urbanizados, los transportes, los centros sanitarios, educativos, universitarios, comerciales, deportivos, los espectáculos públicos y las actividades recreativas, etc.

En todo caso, la citada Ley valenciana 1/1998, de 5 de mayo, fue objeto de desarrollo reglamentario, por medio del Decreto del Consell 39/2004, por el que se desarrolla la Ley de la Generalitat 1/1998, de 5 de mayo, en materia de accesibilidad en la edificación de pública concurrencia y en el medio

urbano, y por las Órdenes de la Conselleria competente en materia de obras públicas, de 25 de mayo y de 9 de junio de 2004.

Todas estas disposiciones reglamentarias han sido derogadas de forma expresa por el Decreto del Consell 65/2019, de 26 de abril, de regulación de la accesibilidad en la edificación y en los espacios públicos, que comprende tanto la accesibilidad en la edificación, tanto en los edificios existentes como en los de nueva construcción (título I, artículos 4 a 22), como la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados (título II, artículos 23 a 43), lo que incluye los itinerarios peatonales en espacios públicos; los parques, jardines y sectores de juego; las playas urbanas; los elementos de la urbanización; los cruces en itinerarios peatonales; el mobiliario urbano; los elementos vinculados al transporte; las obras e intervenciones en la vía pública; los sistemas de comunicación y de señalización; y los elementos que definen la accesibilidad a los espacios naturales.

En el ámbito autonómico se han promulgado las disposiciones legales siguientes:

A) Con la denominación de leyes de accesibilidad: Galicia (Ley 8/1997 y Ley 10/2014), País Vasco (Ley 20/1997), Castilla y León (Ley 3/1998) y Cataluña (Ley 13/2014).

B) Con la titulación de accesibilidad y supresión –o eliminación- de las barreras arquitectónicas, o solo esta última expresión: Comunidad de Madrid (Ley 8/1993), Castilla-La Mancha (Ley 1/1994), La Rioja (Ley 5/1994), Asturias (Ley 5/1995), Canarias (Ley 8/1995), Comunitat Valenciana (Ley 1/1998) e Illes Balears (Ley 8/2017).

C) Con la designación explícita de “accesibilidad universal”: Extremadura (Ley 11/2014), Región de Murcia (Ley 4/2017) y Comunidad Foral de Navarra (Ley 12/2018).

Como se observa en esta visión general, las disposiciones legales más recientes ya no se centran en la accesibilidad en el sentido de eliminación de las barreras arquitectónicas, en beneficio de las personas con discapacidad, sino que tienden a incidir en mayor número de materias con el fin de alcanzar una “accesibilidad universal” o, si se quiere, en cualquier lugar.

Esta tendencia recuerda la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites al dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, así como la regulación de los contenidos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que fue derogada y sustituida por el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inserción social, que fue aprobado por el

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, como manifestaciones del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (artículo 49 CE), que debe interpretarse como una norma con valor normativo, como los restantes preceptos que integran la Constitución, y que vincula a los poderes públicos, en su respectiva esfera, para hacerla eficazmente operativa (en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1986).

Solo debemos indicar en este momento que esta pretensión o tendencia a la “universalidad” incidirá en la adecuación del procedimiento de elaboración de la disposición general que en cada supuesto se tramite, sobre todo desde la perspectiva de los organismos, colegios, entidades y órganos consultivos y de participación de aquellas entidades sectoriales que puedan tener algún derecho o interés legítimo en intervenir y expresar su parecer en dicho procedimiento, y muy particularmente desde la perspectiva del trámite de información pública y audiencia.

En este sentido, el propio texto constitucional garantiza que la ley regulará la audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, en su artículo 105, letra a), de suerte que el Tribunal Supremo ha expresado que el trámite de audiencia se ha considerado como una de las garantías básicas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos, al tiempo que da cumplimiento a aquella previsión constitucional (STS de 25 de septiembre de 2012),

### **Tercera.- Procedimiento de elaboración.**

En principio, la tramitación del procedimiento que se ha seguido para elaborar el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, solo se ajustó en parte al cauce y a los trámites que se regulan y detallan en el artículo 42 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que se desarrolla y completa con las previsiones y los criterios contenidos en el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, a los que deben añadirse los informes preceptivos establecidos en la legislación sectorial sobre igualdad entre mujeres y hombres, sobre el régimen de protección de la infancia, la adolescencia y las familias numerosas, sobre administración electrónica, sobre inclusión y derechos sociales, sobre competitividad empresarial, etc.

Como especifica el artículo 42 de la citada Ley valenciana 5/1983, de 30 de diciembre, conformidad con el artículo 26.1 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, el Consell ejercerá la iniciativa legislativa mediante



la aprobación de los pertinentes Proyectos de Ley, que se elaborarán de acuerdo con estas reglas y trámites:

*“2. La conselleria competente elaborará el correspondiente anteproyecto de ley. En el caso de que la materia objeto de regulación afecte a varias consellerias, el Consell podrá designar de su seno el miembro del mismo que asuma la coordinación.*

*El anteproyecto irá acompañado de los estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad, así como de una memoria económica sobre la estimación del coste previsto.*

*3. Será preceptivo, en todo caso, el informe del subsecretario o subsecretarios competentes.*

*Igualmente, se requerirá el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat.*

*4. El conseller elevará el anteproyecto al Consell para que éste decida sobre los trámites posteriores.*

*El Consell determinará las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar, sin perjuicio de los que sean legalmente preceptivos.*

*5. Cumplidos los trámites anteriores, el conseller competente, o aquel que haya asumido la coordinación, lo elevará de nuevo al Consell para su aprobación como proyecto de ley, acompañándolo de la documentación prevista en los apartados precedentes.*

*6. El Consell podrá prescindir de los trámites previstos en el apartado 4 del presente artículo, con excepción de aquellos que tengan carácter preceptivo, cuando razones de urgencia así lo aconsejen. En este caso, aprobará directamente el proyecto de ley y lo remitirá a Les Corts”.*

Por consiguiente, en este procedimiento se garantiza que existan una serie de informes y documentos que son de preceptiva observancia: los estudios o informes que avalen su necesidad y oportunidad, la memoria económica, el parecer de la Abogacía de la Generalitat y el informe de la Subsecretaría de la Conselleria proponente, además de los previstos en la legislación sectorial sobre igualdad entre mujeres y hombres, protección de la infancia y la adolescencia, el régimen jurídico de las familias numerosas, administración electrónica, etc., a los que se añaden las consultas y los dictámenes que el Consell decida que son convenientes solicitar, sin perjuicio de los que “sean legalmente preceptivos”.

A este respecto, debemos avanzar que el texto del Anteproyecto de Ley en tramitación contempla toda una serie de medidas administrativas: de fomento, de control previo mediante licencia o autorización, de planes sectoriales y planes municipales de accesibilidad, de control posterior por

medio del ejercicio de la potestad de inspección y sancionadora. Y todo ello en relación con muy diversos ámbitos de la realidad social: como la accesibilidad a las comunicaciones, telecomunicaciones y servicios de la sociedad de la información; la accesibilidad en espacios públicos urbanizados, espacios naturales, infraestructuras y edificaciones públicas; de accesibilidad en el transporte público, incluyendo el servicio de taxi; de accesibilidad a centros, servicios o establecimientos sanitarios, educativos y universitarios, sociales, culturales, deportivos, comerciales, turísticos de alojamiento o restauración, como también a teatros, cines, salones de actos, espectáculos públicos o actividades recreativas, sin olvidar el acceso a los servicios de atención a la ciudadanía, a los colegios electorales, a los edificios y servicios de las Administraciones Públicas, incluyendo la Administración de Justicia, a la accesibilidad en el empleo y a la accesibilidad en las situaciones operativas de los planes de emergencia y de protección civil.

Con esta sencilla enumeración queremos dejar patente que la regulación que se propone en el Anteproyecto de Ley ya no se centra exclusivamente en la competencia sustantiva en materia de servicios sociales y de protección o ayuda a las personas con discapacidad (en el artículo 49.1, reglas 24<sup>a</sup> y 27<sup>a</sup> del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana), sino en otras muchas materias o títulos competenciales: servicios derivados de la sociedad de la información, urbanismo, espacios naturales protegidos, ordenación de la edificación, vivienda, obras e infraestructuras públicas, medios de transporte de competencia autonómica, servicio de taxi, sanidad universal, educación y universidades públicas, centros y servicios sociales inclusivos, centros y servicios culturales, deportivos, comerciales, turísticos, espectáculos públicos y actividades recreativas, a todos los edificios y servicios de las Administraciones Públicas y de la Administración de Justicia, al empleo y a los servicios propios de las situaciones de crisis o emergencias de protección civil, de modo que al ser el listado de materias tan extenso nos parece innecesario reflejar todos los títulos competenciales que, con anclaje en el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, están avalando los contenidos de la regulación normativa tan prolija que se propone en este Anteproyecto de Ley.

Sin embargo, este Anteproyecto de Ley de la Generalitat tan ambicioso, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, no se halla incluido en el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat para el año 2021, aprobado por el Consell en la sesión que celebró el día 29 de diciembre de 2020 y que es el último que nos consta publicado hasta la fecha.

**Cuarta.- Observaciones de carácter general al Anteproyecto de Ley remitido.**

I.- En estos momentos resulta necesario detenernos en el análisis de uno de los preceptos del anteproyecto de ley remitido, el artículo 9, que, al regular las “Medidas de control administrativo previo”, explicita lo que sigue:

*“1. La concesión de licencias y autorizaciones y, en su caso, las comunicaciones y declaraciones responsables de las personas interesadas en ejecución de obras y realización de actividades se sujetará a los preceptos de esta ley y a su normativa de desarrollo en cuanto al cumplimiento de los parámetros de accesibilidad.*

*2. La verificación del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad se efectuará por personal técnico en el mismo procedimiento en que se tramita la solicitud o la documentación preceptiva por el órgano competente, que resolverá o denegará, previos los trámites administrativos oportunos, la concesión de licencias, autorizaciones u otros actos de naturaleza análoga.*

*3. Los instrumentos básicos de control administrativo previo que deberán exigir el cumplimiento de las normas de accesibilidad son los siguientes:*

*a) Los organismos de certificación administrativa en materia de calidad de la edificación (OCACE) y, en su caso, las oficinas técnicas y de supervisión de proyectos de la Administración de la Generalitat y de los entes locales, que comprobarán la corrección, adecuación e integridad de la documentación técnica: proyectos básicos y proyectos de ejecución de obras e infraestructuras o cualquier otro instrumento o documentación técnica, de acuerdo con la normativa aplicable.*

*b) Las licencias y autorizaciones que otorgan las administraciones públicas u otros actos de análoga naturaleza, de acuerdo con la normativa aplicable.*

*c) Los pliegos de condiciones técnicas de los contratos administrativos, que contendrán las cláusulas específicas necesarias para el cumplimiento de las normas de accesibilidad, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley.*

*d) Las memorias de accesibilidad para la implantación de infraestructuras en el territorio, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley”.*

De este precepto se desprende claramente que, cuando el personal facultativo de la propia Administración Pública elabore un proyecto básico, un proyecto de ejecución de una edificación o construcción, o el proyecto de una obra pública de cualquier infraestructura que sea de su respectiva competencia, sea de la Administración autonómica o de la Administración

local, o bien cuando deba emitir su informe en los procedimientos en los que los particulares –propietarios o promotores de edificaciones, obras o construcciones particulares-, hayan solicitado una licencia urbanística o de actividad, los requisitos de accesibilidad tendrán que incorporarse al propio proyecto que se redacte, supervise o ejecute, o bien al contenido de los informes que emita cuando las edificaciones o construcciones sean de iniciativa particular, con la finalidad de verificar si la edificación, la construcción o la obra pública cumple escrupulosamente los requerimientos de accesibilidad que se justifiquen o apoyen en alguno de los preceptos legales que conforman el actual Anteproyecto de ley que se tramita.

La relevancia de estas afirmaciones se comprenderá mejor si se atiende que el requisito de “accesibilidad universal de las personas con discapacidad”, o con movilidad y comunicación reducidas, es una de las “exigencias básicas” que debe cumplir toda edificación, junto con los requisitos básicos de “seguridad y habitabilidad”, de “funcionalidad” y de “no discriminación”, en relación con “el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones”, de acuerdo con el artículo 9 del Código Técnico de la Edificación (CTE), que fue aprobado por medio del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, de modo que todas estas exigencias básicas deben cumplirse en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones en los edificios existentes (artículo 1.4), y siendo responsables de la aplicación del Código Técnico de la Edificación (en adelante, CTE) los agentes que participan en el proceso de la edificación, según lo establecido en el capítulo III de la LOE (Ley de Ordenación de la Edificación), como determina el artículo 5.1 del propio CTE.

Todas estas previsiones constituyen legislación estatal básica, según la disposición final primera del citado Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, e igualmente que la respectiva responsabilidad alcance a la persona o a las personas promotoras, proyectistas, constructoras, directoras de la obra, directoras de la ejecución de la obra, de entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación, suministradoras de productos, además de las personas propietarias y usuarias, al estar todas ellas enumeradas y definidas en el capítulo III (artículos 8 a 16) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, sin perjuicio de la regulación de desarrollo o complemento que se detalla en los correspondientes preceptos de la Ley de la Generalitat 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación.

Ocurre, sin embargo, que el Anteproyecto de Ley se ha elaborado sin haber promovido la participación de los Colegios Profesionales o de los Consejos Valencianos de Colegios Profesionales que agrupen a los miembros de las profesiones tituladas directamente relacionadas con la edificación, la construcción, y la proyección y ejecución de obras públicas, así como el

control o supervisión de cualquier obra o construcción, pública o privada, como son los Colegios o Consejos existentes en la Comunitat Valenciana que agrupen a las personas profesionales de los actuales estudios de grado de: Arquitectura Técnica, Fundamentos de la Arquitectura, Ingeniería Civil (la anterior Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos), Ingeniería en Obras Públicas e Ingeniería en Tecnologías Industriales, a pesar de que su participación es obligatoria cuando la regulación incida en sus competencias profesionales o afecte directamente a los fines y las funciones de los Colegios, en aplicación del inciso q) del artículo 5 de la Ley de la Generalitat 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana, y del inciso g) del artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, siguiendo los criterios que el Tribunal Supremo ha sentado en su jurisprudencia (SSTS de 25 de septiembre y de 11 de diciembre de 2021).

Añádase a lo anterior que el servicio encargado de la tramitación del procedimiento ha consultado y ofrecido la oportuna participación a las entidades representativas de las personas con discapacidad y a las organizaciones sindicales más representativas, pero que los contenidos del Anteproyecto de Ley en tramitación inciden en: a) la actividad empresarial y profesional de las empresas de telecomunicaciones, pero no se ha dado participación ni audiencia a las principales empresas del sector; b) los espacios públicos urbanizados, tanto los de regeneración urbana como las actuaciones de nuevo desarrollo o transformación urbanística, incluyendo sus infraestructuras, pero no se ha conferido audiencia a las asociaciones empresariales relacionadas con la construcción, la edificación de viviendas o la promoción y ejecución de obras de urbanización; c) los espacios naturales, pero no se ha dado audiencia a las asociaciones que tienen por finalidad la preservación del medio ambiente, como tampoco al Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente y a los órganos rectores de los espacios naturales protegidos; d) el transporte público, incluido el servicio de taxi, pero sin otorgar audiencia a las asociaciones empresariales y profesionales del sector; e) los titulares de centros, edificios y establecimientos sanitarios, educativos, universitarios, de servicios sociales, de servicios culturales, comerciales, turísticos, de espectáculos públicos y actividades recreativas, pero sin dar participación a las asociaciones de empresas del respectivo sector, ni a las entidades representativas de los respectivos intereses sociales que existan, como es el caso del Observatorio del Comercio de la Comunitat Valenciana ni a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.

Esta observación tiene el carácter de **esencial** a los efectos del artículo 77.3 de nuestro Reglamento y, dada la entidad de la omisión procedimental expuesta, impide el pronunciamiento de este Consell sobre el texto articulado remitido, ya que la omisión de la participación de los Colegios profesionales en la tramitación de la norma, cuando ésta incida en sus competencias profesionales o afecte directamente a los fines y las funciones de los Colegios, es un óbice procedimental determinado por la Ley que puede repercutir en la

mayor parte de los contenidos del Anteproyecto de Ley. Por ello, en el estado actual de la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley y sin que se subsane el defecto procedimental advertido, este Consell no puede pronunciarse sobre el mismo.

**II.-** Como se ha expuesto en el apartado anterior, la omisión procedimental apreciada impide a este Consell pronunciarse sobre el contenido del anteproyecto de ley remitido. No obstante, el estudio del texto del anteproyecto ha permitido apreciar determinados aspectos que, en el supuesto de que fuera procedente la emisión del dictamen, habrían merecido la formulación de observaciones de carácter esencial al texto articulado. Por ello, con el fin de facilitar a la administración consultante la mejora técnica del anteproyecto, ponemos ya de manifiesto a continuación dichos aspectos que entendemos deberían subsanarse.

A) En primer lugar, el anteproyecto sometido a Dictamen supone el ejercicio de diferentes competencias asumidas por la Comunitat Valenciana en el Estatut d'Autonomia, ya que, como cabe advertir del mismo, su incidencia se despliega en una pluralidad de ámbitos que determinan la transversalidad de dichas competencias. Deberían, por ello, citarse expresamente todas las competencias autonómicas que dan cobertura a la norma propuesta.

B) En segundo lugar se advierte que muchos preceptos son simple reiteración de la normativa estatal y autonómica. En el caso de las leyes autonómicas tal repetición es una incorrecta técnica normativa, que cabría depurar, pero en el caso de leyes del Estado donde la Comunitat Valenciana no tiene competencias para su regulación, tal incorrección se califica como *lex repetita* por parte del Tribunal Constitucional y puede causar su inconstitucionalidad por invasión competencial.

C) Y en tercer lugar y desde diferente perspectiva, los artículos 77 y siguientes del mismo Anteproyecto de Ley regulan unos planes de promoción y garantía de la accesibilidad universal, que podrán ser de ámbito autonómico y de ámbito municipal, y normalmente de carácter sectorial, referido a alguna de las áreas y ámbitos de aplicación de la propia Ley donde se prevea implementar medidas de intervención o de fomento que requiera de la adecuada financiación pública.

Estos planes pueden tener contenidos muy diversos, pero siempre que tengan por finalidad mejorar las condiciones de accesibilidad universal respecto de alguno o algunos de los ámbitos materiales sobre los que la disposición puede proyectar sus efectos, debiendo resaltar ahora que estos planes podrán contemplar la ejecución de obras públicas (artículo 82.2 del Anteproyecto de Ley) y que obviamente estos planes de promoción y garantía de la accesibilidad general se relacionan con los instrumentos de

planeamiento urbanístico general (artículo 84.1.c) del Anteproyecto de Ley), normalmente de ámbito municipal.

Es en este aspecto donde debe advertirse que en la regulación de estos proyectos y planes de promoción de la accesibilidad universal no se ha hallado ninguna determinación, ni siquiera remisión o alusión, a que estos planes deban cumplir las determinaciones básicas tanto de la legislación de evaluación ambiental como de la normativa de prevención y control integrados de la contaminación.

En efecto, en función del objeto que en cada supuesto formen parte de estos proyectos o planes de promoción de la accesibilidad universal, sus determinaciones pueden quedar sujetas al procedimiento de evaluación ambiental estratégica que se regula en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, o bien al texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y ello sin perjuicio de las determinaciones básicas que puedan reproducirse en la esfera de la legislación autonómica, como es el caso de la Ley de la Generalitat 6/2014, de 24 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, como también de la Ley de la Generalitat 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental.

A este respecto, con la finalidad de cumplir la directiva que representa el artículo 45 de la Constitución, que proclama el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, velando los poderes públicos por una utilización racional de todos los recursos naturales, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que la determinación del alcance preciso de estas obligaciones corresponde al legislador competente, determinará el grado de intervención pública en cada caso (STC 149/2011), para lo que tendrá que compaginar dos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico (STC 64/1982).

Quiere decirse con ello que resulta indispensable que, cuando el Anteproyecto de Ley regule tanto estos proyectos específicos de obra pública como los planes de promoción de la accesibilidad universal, sean autonómicos o municipales, garantice el cumplimiento de las previsiones básicas de protección del medio ambiente, en cuanto constituyan legislación estatal básica, aunque se circunscriba a interrelacionar ambas materias, de modo que los proyectos de obras o los planes de promoción y garantía de la accesibilidad universal que puedan tramitarse y aprobarse acrediten, con carácter previo, antes de su aprobación por el órgano competente, que cumplen debidamente dichas exigencias y condicionantes derivados, al menos, de la precitada legislación medioambiental, estatal y autonómica, ya

que a esta incluso podría adicionarse la adecuación de ciertos instrumentos de gestión urbanística.

En definitiva, como se ha expuesto, en estos momentos no resulta posible la emisión del dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, debiendo la autoridad consultante proceder a la subsanación del defecto procedimental que se ha apreciado, tras de lo cual remitirá nuevamente el texto del anteproyecto, incorporando, si así lo estima, las modificaciones a que hemos hecho referencia y cualquier otra que se considere procedente, a fin de que este Consell pueda emitir su dictamen sobre los contenidos del texto legal proyectado.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que en el estado actual de la tramitación del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, este Consell no puede efectuar un pronunciamiento hasta que se complete la tramitación del Anteproyecto en los términos expuestos.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 7 de diciembre de 2022

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SRA. VICEPRESIDENTA I CONSELLERA D'IGUALTAT I POLÍTQUES INCLUSIVES**