



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **137/2023**  
**Expedient**                   **914/2022**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

Margarita Soler Sánchez

**Conselleres i Consellers**

**Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.**

Enrique Fliquete Lliso

Faustino de Urquía Gómez

Asunción Ventura Franch

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

Joan Carles Carbonell Mateu

**Secretari General**

**Il·lm. Sr.**

Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sra.:**

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 22 de febrer de 2023, sota la Presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per majoria, el dictamen següent, el qual duu el vot particular corresponent:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 30 de desembre de 2022 (Registre d'entrada, 30 de desembre), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, per a elaborar l'Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana (Expedient Ref. '253/2020-N', de la Conselleria consultant).

## **I ANTECEDENTS**

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén que:

### **Primer. La Consulta tramitada.**

La persona titular de la Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, per un ofici datat el 30 de desembre de 2022, que es va registrar d'entrada per aquest Òrgan consultiu el dia 30 del mateix mes i any, va remetre l'expedient amb les actuacions, i precedit d'un índex dels documents, en format de document portàtil, per mitjà de l'Oficina de Registre Virtual de les Entitats Locals (ORVE) i el Sistema d'Interconnexió de Registres (SIR), per a Dictamen per aquesta Institució consultiva, segons el que disposa l'article 10 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En aquest sentit, l'apartat 2n d'aquest article 10 especifica que aquesta Institució consultiva haurà de ser consultada preceptivament respecte dels "*avantprojectes de lleis, excepte l'Avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat Valenciana*", amb la qual cosa ha d'incloure's en aquest supòsit el text d'aquest "*Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana*", que està datat el dia 19 de desembre de 2022 i presenta una certa extensió: 104 articles, que s'han estructurat en 6 títols, 10 disposicions addicionals, 7 disposicions transitòries, una disposició derogatòria única, 4 disposicions finals i sis annexos.

L'autoritat consultant ha considerat convenient instar la consulta amb el caràcter d'urgència.

### **Segon. Documentació i informes remesos.**

L'expedient remés està integrat pels documents i informes següents:

1. Acord de presa en consideració pel Consell de l'Avantprojecte de llei, en el qual igualment va disposar que continuara la tramitació del procediment i que se sol·licitaren els informes preceptius de la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana i d'aquesta Institució consultiva.

2. Informe elaborat per la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, amb data 22 de setembre de 2022, de valoració global de la consulta pública prèvia realitzada per a l'elaboració de l'Avantprojecte de llei valenciana d'accessibilitat universal i inclusiva.

3. Resolució d'iniciació del procediment, que va dictar la persona titular de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives el dia 24 de setembre de 2020, en la qual també va assignar la seua tramitació a la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental.

4. Informe justificatiu de la necessitat i oportunitat d'elaborar l'Avantprojecte de llei, subscrit per la mencionada Direcció General amb data 17 de febrer de 2021.

5. Informe sobre l'impacte en la infància i l'adolescència, de 3 de març de 2021.

6. Informe sobre la repercussió de l'Avantprojecte de llei en el règim de les famílies nombroses, de 3 de març de 2021.

7. Informe d'impacte de gènere, subscrit per la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, i visat per la Unitat d'Igualtat amb data 22 de desembre de 2021.

8. Memòria Econòmica, subscrita per la mateixa Direcció General l'1 d'agost de 2022.

9. Informe de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, de 25 de novembre de 2021.

10. Informe elaborat per la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, el 10 de febrer de 2022, sobre les alegacions formulades per les entitats del sector de les persones amb discapacitat o diversitat funcional, les organitzacions sindicals més representatives, una associació provincial de Castelló d'empreses de la construcció, el Col·legi Oficial de Terapeutes Professionals i alguns dels membres d'aquest col·legi, a títol individual.

11. Informes subscrits per l'anterior Direcció General, datats el 30 de març de 2022, sobre les alegacions i suggeriments formulats per les sotssecretaries de la Presidència; de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic; de la Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública; de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport; de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball; de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat; de la Conselleria d'Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital, i de la Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica.

12. Informes desfavorables de la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria competent en matèria d'hisenda pública, subscrits el 5 de maig i l'11 de juliol de 2022.

13. Informe de l'Advocacia General de la Generalitat, emés el dia 4 d'agost de 2022, amb diverses observacions, suggeriments i recomanacions.

14. Informe favorable de la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria amb competència en matèria d'hisenda pública, de 18 d'agost de 2022.

15. Informe d'adequació que va elaborar la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, el 25 d'agost de 2022, respecte a l'informe de l'Advocacia de la Generalitat.

16. Informes sobre la petjada dels grups d'interés, subscrits per l'anterior Direcció General, el 6 de setembre de 2022, i per la Sotssecretaria de la Conselleria ara consultant, amb data 7 de setembre del mateix any.

17. Informe de la mateixa Sotssecretaria, de 7 de setembre de 2022, sobre la consulta a la Comissió Interdepartamental per a la Modernització Tecnològica, la Qualitat i la Societat del Coneixement en la Comunitat Valenciana.

18. Informe de la Sotssecretaria, de 31 d'agost de 2022, sobre l'elevació de l'Avantprojecte de Llei al Consell.

19. Informe elaborat per la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, el dia 9 de setembre de 2022, sobre la incidència dels continguts de l'Avantprojecte de llei en tramitació en la regulació del règim local.

20. Certificat que l'Avantprojecte de llei va ser examinat per la Comissió Delegada del Consell d'Inclusió i Drets Socials, subscrit per la Secretaria de la Comissió Delegada el 23 de setembre de 2022.

21. Certificat de l'acord adoptat per la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, expedit el 28 de setembre de 2022, que va emetre el seu informe favorable.

22. Certificat de l'acord que va adoptar el Consell, en la sessió que va celebrar el dia 9 de setembre de 2022, en el qual va donar la seua conformitat a l'Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana.

23. Dictamen aprovat pel Comit  Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, per unanimitat, en la sessió que va tindre lloc el dia 26 d'octubre de 2022, el Dictamen 6/2022, en el text del qual es contenen diverses recomanacions i suggeriments.

24. Informe d'adaptació elaborat per la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, el 3 de novembre de 2022, en el qual s'especifiquen les modificacions que s'introdueixen al text del projecte normatiu a la vista del Dictamen aprovat pel Comit  Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

25. La versió definitiva del text elaborat després del dictamen anterior, que es designa com a 'Esborrany de l'Avantprojecte de Llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva en la Comunitat Valenciana', "després de dictamen del CESCv", amb la seua exposició de motius, l'índex complet, una part articulada amb 106 articles o preceptes estructurats en sis capítols, deu disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria única, quatre disposicions finals i fins a sis annexos.

26. Resolució de la persona titular de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, datada el dia 4 de novembre de 2022, en la qual es declara la urgència del present expedient, d'elaboració del projecte normatiu de referència, amb la finalitat d'obtindre l'informe preceptiu d'aquest Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

27. El text del Dictamen 770/2022, de 7 de desembre, d'aquest Consell, de contingut procedimental.

28. Informe sobre el resultat del tràmit d'audiència amb entitats de l'Avantprojecte de llei valenciana d'accessibilitat universal i inclusiva, datat el 9 de febrer de 2022 encara que va ser rem s en l'ofici de 30 de desembre del mateix any, i del qual es despr n que el text de l'Avantprojecte de llei, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana va ser consultat amb: nou entitats o associacions representatives de les persones amb discapacitat, set organitzacions que agrupen entitats de persones amb discapacitat o diversitat funcional, la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, les Diputacions Provincials valencianes i els 13 municipis valencians de més de 50.000 habitants, dues associacions de dones, dues associacions de persones majors, dues associacions de consumidors i usuaris, nou col·legis o consells de col·legis professionals valencians, set associacions o federacions d'associacions empresarials, dues organitzacions sindicals, tres cambres oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació que radiquen a la Comunitat Valenciana, i cinc universitats públiques valencianes.

29. Informe d'adaptació al dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, tant respecte d'uns certs aspectes relacionats amb la tramitació de l'Avantprojecte, com en relació amb el seu fonament o justificació en l'àmbit competencial i sobre els continguts que són objecte d'addició.

30. Informe sobre les al·legacions de la Confederació de Taxistes Autònoms de la Comunitat Valenciana, respecte de l'article 46 del projecte normatiu.

31. Informe sobre el resultat del tràmit d'audiència conferit a tres entitats associatives que representen empreses i professionals d'INTERNET, de serveis de l'audiovisual valencià i de promoció del transport públic; dues entitats associatives relacionades amb la conservació de la naturalesa i el medi ambient, i tres associacions professionals relacionades amb el servei de taxi.

32. Dos textos de l'Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, en castellà. En el primer d'ells apareixen ombrejats els canvis o afegits en els diversos apartats dels preceptes del projecte normatiu respecte del text que va ser objecte del citat Dictamen 770/2022, mentre que en el segon no es reflecteix aquesta distinció.

## II CONSIDERACIONS

### **Primera. Sobre el caràcter de la sol·licitud i de l'emissió del dictamen.**

L'autoritat consultant es va dirigir a aquesta Institució consultiva, sol·licitant el seu dictamen preceptiu, a l'empara de l'article 10 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, però sense aclarir el supòsit concret en el qual fonamenta la seua consulta preceptiva.

Referent a això, resulta evident que ens trobem davant una consulta que encaixa en l'apartat 2n del mencionat article 10 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, que conté la regla de la preceptivitat de les consultes a aquest Òrgan consultiu respecte dels: "*avantprojectes de lleis, excepte l'Avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat Valenciana*", com ja es va indicar el citat Dictamen 770/2022.

## **Segona. El marc normatiu concernent al règim d'accessibilitat universal.**

La vigent Llei de la Generalitat 1/1998, de 5 de maig, d'accessibilitat i supressió de barreres arquitectòniques té una extensió de 38 articles i es fonamenta sobretot en les competències de la Generalitat en matèria de prevenció, tractament, rehabilitació i integració de les persones amb capacitats reduïdes, tant físiques com psíquiques i sensorials, la qual cosa llavors es regulava en la Llei de la Generalitat 5/1997, de 25 de juny, per la qual es regula el sistema de serveis socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.

Aquesta perspectiva està sent plenament superada, com ja va posar en relleu aquesta Institució consultiva en el Dictamen 770/2022, i es demostra en el vigent Estatut de les Persones amb Discapacitat, que es va aprovar mitjançant la Llei de la Generalitat 11/2003, de 10 d'abril, que ja no se centra en les persones amb discapacitat solament des d'una perspectiva de "serveis socials", sinó que es regulen les seues particularitats en l'àmbit sanitari, educatiu, d'accés a la justícia, d'inserció laboral o accés al treball, de flexibilitat en l'horari laboral, d'inclusió social, de preferència en la concessió de subvencions i ajudes públiques, de preferència en la contractació administrativa, etc.

La pròpia exposició de motius de l'Avantprojecte de llei explicita que aquesta nova visió integradora, si es vol transversal, és congruent amb les últimes modificacions de la legislació estatal, en actualitzar en profunditat els continguts del text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seua inclusió social, que va ser aprovat per mitjà del Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, que també es van projectar en l'àmbit autonòmic, en les modificacions que es van introduir en la Llei de la Generalitat 11/2003, de 10 d'abril, sobre l'Estatut de les Persones amb Discapacitat, en el marc de la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat, feta a Nova York el 13 de desembre de 2006, que es va incorporar a l'ordenament jurídic estatal mitjançant l'instrument de Ratificació de 9 d'abril de 2008.

Aquesta òptica integradora, tendent a l'accessibilitat universal, prové d'aquella referència a la "supressió de barreres arquitectòniques" que queda completament superada en el text de l'Avantprojecte de llei remés, que deroga expressament la mencionada Llei valenciana 1/1998, de 5 de maig, anant molt més allà de fomentar la supressió de les barreres arquitectòniques (article 1) o les "barreres físiques" que impedisquen o dificulten la lliure utilització i gaudi dels espais, instal·lacions, edificacions, serveis i sistemes de comunicació (article 3.3 de la mateixa Llei valenciana 1/1998), en incidir

en molt diversos sectors de l'activitat administrativa i econòmica: els mitjans de la societat de la informació, els espais naturals, els espais públics urbanitzats, els transports, els centres sanitaris, educatius, universitaris, comercials, esportius, els espectacles públics i les activitats recreatives, etc.

En tot cas, la mencionada Llei valenciana 1/1998, de 5 de maig, va ser objecte de desenvolupament reglamentari, per mitjà del Decret del Consell 39/2004, pel qual es desenvolupa la Llei de la Generalitat 1/1998, de 5 de maig, en matèria d'accessibilitat en l'edificació de pública concurrència i en el mitjà urbà, i per les ordres de la Conselleria competent en matèria d'obres públiques, de 25 de maig i de 9 de juny de 2004.

Totes aquestes disposicions reglamentàries han sigut derogades de manera expressa pel Decret del Consell 65/2019, de 26 d'abril, de regulació de l'accessibilitat en l'edificació i en els espais públics, que comprén tant l'accessibilitat en l'edificació, tant en els edificis existents com en els de nova construcció (títol I, articles 4 a 22), com l'accessibilitat en els espais públics urbanitzats (títol II, articles 23 a 43), la qual cosa inclou els itineraris per als vianants en espais públics; els parcs, jardins i sectors de joc; les platges urbanes; els elements de la urbanització; els encreuaments en itineraris per als vianants; el mobiliari urbà; els elements vinculats al transport; les obres i intervencions en la via pública; els sistemes de comunicació i de senyalització, i els elements que defineixen l'accessibilitat als espais naturals.

En l'àmbit autonòmic s'han promulgat les disposicions legals següents:

A) Amb la denominació de lleis d'accessibilitat: Galícia (Llei 8/1997 i Llei 10/2014), País Basc (Llei 20/1997), Castella i Lleó (Llei 3/1998) i Catalunya (Llei 13/2014).

B) Amb la titulació d'accessibilitat i supressió –o eliminació– de les barreres arquitectòniques, o només aquesta última expressió: Comunitat de Madrid (Llei 8/1993), Castella-la Manxa (Llei 1/1994), La Rioja (Llei 5/1994), Astúries (Llei 5/1995), Canàries (Llei 8/1995), Comunitat Valenciana (Llei 1/1998) i Illes Balears (Llei 8/2017).

C) Amb la designació explícita d'“accessibilitat universal”: Extremadura (Llei 11/2014), Regió de Múrcia (Llei 4/2017) i Comunitat Foral de Navarra (Llei 12/2018).

Pot advertir-se que les disposicions legals més recents ja no se centren en l'accessibilitat en el sentit d'eliminació de les barreres arquitectòniques, sinó que estan incidint en moltes altres matèries amb la finalitat d'aconseguir una “*accessibilitat universal*”, expressió a la qual la Conselleria ara consultant ha afegit l'epítet d'“*inclusiva*”.



### **Tercera. Procediment d'elaboració.**

Aquest Avantprojecte de llei, de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana s'ha elaborat respectant els tràmits que es preveuen en l'article 42 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, que va ser desenvolupat per les oportunes disposicions procedimentals del Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

El centre directiu encarregat de l'elaboració de l'esborrany d'aquest Avantprojecte de llei, que va iniciar la seua tramitació en virtut de la resolució de data 24 de setembre de 2020, va seguir els tràmits de consulta pública prèvia establits en el títol V de la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, ja que no van ser derogats per la Llei de la Generalitat 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, respectant a més els principis de bona regulació definits en l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, fins i tot a pesar que aquests principis solament s'apliquen de manera plena davant l'exercici de la potestat reglamentària (STC 55/2018, de 24 de maig) i, en el present supòsit, ens trobem davant l'esborrany del text d'un projecte normatiu amb el rang previst d'Avantprojecte de llei.

Les disposicions de l'Avantprojecte de llei en tramitació es van sotmetre al tràmit de consulta pública prèvia, i consta en les actuacions l'Informe justificatiu de la necessitat i oportunitat, la Memòria econòmica, a més dels informes sobre impacte de gènere, sobre la repercussió en la infància i l'adolescència, i sobre l'impacte en el règim jurídic de les famílies nombroses.

D'altra banda, en l'àmbit organitzatiu van ser consultades les sotssecretaries de la Presidència i de totes les conselleries, i en l'òrbita de la participació social, es va promoure la participació dels col·legis i consells de col·legis oficials professionals valencians relacionats amb les disposicions en tramitació, de les entitats associatives de les persones amb discapacitat, de les associacions de persones majors, de les associacions de dones, de les associacions de consumidors i usuaris, d'algunes associacions empresarials, de les organitzacions sindicals més representatives, de les cambres oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació, de les diputacions provincials valencianes, dels municipis valencians de més de 50.000 habitants, de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, i de les universitats públiques valencianes, amb la qual cosa van quedar esmenats els defectes procedimentals indicats en el nostre Dictamen 770/2022, de 7 de desembre.

Tots els suggeriments i les al·legacions formulades van ser analitzades per la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, com a centre directiu responsable de l'elaboració d'aquest Avantprojecte de llei, que va assumir algunes d'elles.

D'altra banda, van emetre els seus informes de caràcter preceptiu: la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, la Direcció General de Pressupostos de la Conselleria competent en matèria d'hisenda pública, l'Advocacia General de la Generalitat, la Comissió Delegada del Consell en Inclusió i Drets Socials, la Comissió Mixta de Cooperació entre la Generalitat i la Federació Valenciana de Municipis i Províncies.

Finalment, el Consell va mostrar la seua conformitat amb l'Avantprojecte de llei, en la sessió de 9 de setembre de 2022, acordant que continuara la seua tramitació, amb el parer del Comitè Econòmic i Social, que va ser aprovat en la sessió de 26 d'octubre de 2022, i d'aquest Consell Jurídic Consultiu, que en el mencionat Dictamen 770/2022 només va advertir objeccions procedimentals.

Quan aquestes deficiències van ser corregides, com ressenya la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental en els seus informes, es va procedir a elaborar l'última versió d'aquest Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana.

Els continguts de les matèries que s'inclouen en el títol III de l'Avantprojecte de llei revela que la regulació que es proposa ja no se centra exclusivament en la competència substantiva en matèria de serveis socials i de protecció o ajuda a les persones amb discapacitat (en l'article 49.1, regles 24a i 27a de l'Estatut d'Autonomia), sinó en moltes altres matèries o títols competencials: serveis derivats de la societat de la informació; urbanisme; espais naturals protegits; ordenació de l'edificació, habitatge, obres i infraestructures públiques; mitjans de transport de competència autonòmica, servei de taxi; sanitat universal; educació i universitats públiques; centres i serveis socials inclusius; centres i serveis culturals, esportius, comercials, turístics; espectacles públics i activitats recreatives; a tots els edificis i serveis de les administracions públiques i de l'Administració de Justícia; a l'ocupació, i als serveis propis de les situacions de crisi o emergències de protecció civil, com s'indica en l'apartat III de l'exposició de motius.

Aquest Avantprojecte de llei de la Generalitat tan ambiciós, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, no es troba inclòs en el Pla Normatiu de l'Administració de la Generalitat per a l'any 2021.

#### **Quarta. Estructura de l'Avantprojecte de llei.**

La sistemàtica i l'estructura amb les quals s'han elaborat aquest Avantprojecte de llei són les següents: el títol de la disposició; l'índex; l'exposició de motius, amb cinc apartats; una part articulada composta per 104 articles estructurats en títols i en capítols, i una part final composta per deu disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria única, quatre disposicions finals i sis annexos.

Les matèries que es regulen en cadascun dels títols són: Disposicions generals (títol I, articles 1 a 13), Competències de les administracions públiques (títol II, articles 14 i 15), Accessibilitat en les comunicacions, telecomunicacions i serveis de la societat de la informació (títol III, articles 16 a 76), Plans de promoció i garantia de l'accessibilitat universal (títol IV, articles 77 a 84), Consell Valencià de Promoció i Garantia de l'Accessibilitat Universal i altres òrgans de participació social (títol V, articles 85 a 87), i el Règim sancionador (títol VI, articles 88 a 104).

En relació amb la part final, ja s'ha dit que està integrada per deu disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria única, quatre disposicions finals i sis annexos, que són: Sistemes i serveis auxiliars per a la comunicació (annex I), Condicions d'accessibilitat que han de reunir les oficines d'informació, els punts d'atenció i els serveis telefònics d'atenció a la ciutadania de titularitat de la Generalitat (annex II), Plans de formació per a l'atenció a les persones amb diversitat funcional en diferents àmbits (annex III), Símbol internacional d'accessibilitat (annex IV), Símbol d'accessibilitat universal (annex V) i Símbols específics d'accessibilitat (annex VI).

#### **Cinquena. Observacions i suggeriments al projecte normatiu.**

Quan ens trobem davant un Avantprojecte de llei, l'anàlisi jurídica se centrarà en l'ajust dels seus continguts a la Constitució, a l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i a la legislació estatal bàsica, la qual cosa pot englobar-se en el concepte de "principi de legalitat", en sentit ampli, sempre que això no impedisca realitzar certs suggeriments de sistemàtica i de tècnica normativa, sobretot per a millorar la qualitat tècnica amb la qual ha de dotar-se, amb caràcter general, qualsevol norma jurídica, i en particular aquelles disposicions que tinguen rang formal de llei, donada la seua vocació de permanència i la seua predisposició a ser susceptibles d'aplicació general.

Ens trobem davant la regulació d'una matèria sensible, les persones amb qualsevol discapacitat, per la qual cosa l'òptica que hem d'adoptar davant el plantejament dels seus drets ha de ser generosa, ja que: *"L'article 49 de la CE disposa que els poders públics realitzaran una política de previsió,*

*tractament, rehabilitació i integració dels disminuïts físics, sensorials i psíquics, als quals prestarà l'atenció especialitzada que requerisquen i els empararan especialment per al gaudi dels drets que aquest títol atorga als ciutadans"* (segons afirma la STS de 30 de setembre de 2008).

### **Observació de caràcter general**

Al llarg de la norma s'adverteixen diferents previsions que tenen especial incidència en l'àmbit del règim local. Així, l'atribució de competències als ajuntaments (article 30), el finançament de les previsions de la norma amb càrrec als pressupostos de les entitats locals (article 58), determinació competencial respecte a matèries pròpies de les entitats locals (article 15), i una sèrie de preceptes que determinen obligacions per a les entitats locals (articles 19, 21, 22, 24, 27, 29, 31, 33, 46, 47, 60, 61, 65, 68, 70, 76, 77, 78, 81, 82, 84, 85, 86 i 100).

D'una banda, la limitació de l'autonomia pressupostària i financera de les entitats locals es fa explícita en vincular els seus pressupostos al compliment de les previsions de la norma. Aquesta limitació suposa restringir la capacitat de les entitats locals per a determinar les seues partides de despesa i aplicar-les al compliment d'altres fins públics que es troben dins de l'àmbit de les seues competències. Aquesta previsió, per tant, resulta afectant al nucli de l'autonomia local constitucionalment reconegut.

D'altra banda, la determinació concreta de competències en matèries pròpies dels municipis i diputacions, exigeix, de conformitat amb l'article 25, apartats 2 i 3, de la llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, l'avaluació prèvia de *"la conveniència de la implantació de serveis locals conforme als principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera"* que haurà d'estar *"acompanyada d'una memòria econòmica que reflectisca l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o l'activitat. La Llei ha de preveure la dotació dels recursos necessaris per a assegurar la suficiència financera de les entitats locals sense que això pugua comportar, en cap cas, una major despesa de les administracions públiques"*.

No consta en la Memòria econòmica emesa en l'expedient que s'ha remés un apartat específic que continga les previsions assenyalades en el precepte transcrit, la qual cosa dificulta a aquest Consell poder comprovar si s'han complert les exigències de la mencionada normativa de caràcter bàsic.

En tal sentit, aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

## **Observacions al text de la norma**

### **A l'índex.**

Haurà de procurar-se que concorden les redaccions de les titulacions dels preceptes, de les disposicions de la part final i dels annexos que consten en l'índex amb el text respectiu de la part de la disposició de què es tracte, la qual cosa obliga a corregir i a concordar el text de la titulació de l'annex III que consta en l'índex amb el text de la part final de l'Avantprojecte de llei.

### **Al títol I. Disposicions generals (articles 1 a 13)**

En la sistemàtica utilitzada com en els continguts de la major part dels seus preceptes resulta evident l'empremta de la legislació autonòmica més recent, com és el cas de la Llei foral 12/2018, de 14 de juny, d'accessibilitat universal.

L'**article 2**, titulat "Principis informadors", conté, en l'apartat 2n, una sèrie de principis que *"reflecteixen els valors en els quals s'han de basar l'aplicació i interpretació de la present llei"*.

Entre ells, en l'ordinal e) s'esmenta *"La igualtat de gènere i l'enfocament interseccional de gènere i discapacitat de totes les polítiques públiques"*. Recomanem que se substituísca aquest text pel següent: "L'enfocament interseccional de la igualtat de gènere i la discapacitat de totes les polítiques públiques", ja que considerar la igualtat de gènere com un àmbit diferent de l'enfocament interseccional no s'ajusta al propòsit que persegueix la norma projectada.

En el segon paràgraf de l'apartat 3 de l'article 3, recomanem que la frase "A l'efecte de garantir l'accessibilitat universal i no discriminació, es consideraran com a beneficiàries dels suports i ajustos raonables, que contempla aquesta llei:" es redacte de la manera següent: "A aquest efecte es consideraran com a beneficiàries dels suports i ajustos raonables, que contempla aquesta llei:", ja que el precepte està dedicat a les definicions i "garantir l'accessibilitat universal i no discriminació" constitueixen el propi objecte de la llei projectada.

D'altra banda, algunes de les definicions contingudes en aquest apartat i també en el següent són imprecises, ja que no delimiten prou els conceptes o les situacions que tracten de definir (per exemple, es fa referència a persones "majors" o persones d'"edat avançada", xiquets i xiquetes de "curta edat", etc.), de manera que s'està prenent fixar les definicions de diverses situacions que realment queden sense definir.

L'**article 4**, apartat 3, dins de l'àmbit d'aplicació de la norma, preveu que "3. *Per a garantir la participació social de les persones interessades en les propostes normatives i el seguiment de les condicions d'accessibilitat en els diferents àmbits, així com la perspectiva de gènere, es tindrà en compte especialment a les organitzacions representatives de persones amb diversitat funcional i de persones majors*". Sense embuts, aquesta previsió no correspon amb l'àmbit d'aplicació de la norma, sinó amb la participació social de diferents col·lectius en l'elaboració de propostes normatives. A més, el paper destacat de les "*organitzacions representatives de persones amb diversitat funcional i de persones majors*" no té cap relació amb la "*perspectiva de gènere*", respecte de la qual, igualment, a aquestes organitzacions se'ls reconeix un protagonisme. S'hauria per això de valorar la conveniència de suprimir la referència a la perspectiva de gènere, atés que l'àmbit propi de la norma no té relació directa amb el gènere sinó amb les necessitats de les persones que esmenta l'article 3.3 de la norma.

En l'apartat 1 d'aquest article recomanem que se suprimisca "en l'àmbit de la Comunitat Valenciana", ja que, per tractar-se d'una llei autonòmica valenciana, resulta obvi el seu àmbit d'aplicació territorial.

L'**article 5** preveu el desenvolupament reglamentari de la llei, però s'adverteix una falta de concreció quant a quins seran els continguts concrets que han de ser objecte de tal desenvolupament. Hauria d'explicitar-se de forma més concreta i no en termes generals, què és el que s'haurà de regular a través dels reglaments de desenvolupament.

En la redacció de l'**article 12**, quan l'incís e) del seu apartat 2n es remet al Consell Valencià de Promoció i Garantia de l'Accessibilitat Universal, regulat "en els articles 84 i 85" de la present llei, haurà d'indicar "en els articles 85 i 86", que són els que certament regulen aquest òrgan sectorial de participació social.

Des de diferent perspectiva, l'anglicisme "i/o" ha de corregir-se i substituir-se per la conjunció disjuntiva "o", en la redacció de l'article 11.3 d'aquest Avantprojecte de llei.

## **Al títol II. Competències de les administracions públiques (articles 14 i 15)**

Tenint en compte el que disposa l'article 50 de la Llei de la Generalitat 8/2010, de 16 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana, es recomana que, quan l'**article 15** de l'Avantprojecte de llei, en l'apartat 2n delimita les competències de les diputacions provincials valencianes respecte dels municipis "*que tinguen menor capacitat de gestió per a l'elaboració de plans municipals d'accessibilitat*", s'indique: "*que tinguen menor capacitat econòmica i de gestió per a l'elaboració de plans municipals d'accessibilitat*",

en concordança amb el mencionat precepte de la Llei valenciana 8/2010, de 16 de juny.

Reiterant el que ja s'ha dit, es recomana substituir l'anglicisme “i/o” per la conjunció disjuntiva “o” en la redacció de l'apartat 3r de l'article 14 de l'Avantprojecte en tramitació.

### **Al capítol I del títol III. Accessibilitat en les comunicacions, telecomunicacions i serveis de la societat de la informació (articles 16 a 23)**

Ens trobem davant una regulació bastant nova, de difícil aprehensió i domini a causa dels amplis coneixements tècnics que exigeix, la qual cosa dificulta la profunditat de l'anàlisi que puguem realitzar.

Ara bé, com expressa la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental, va ser consultada l'associació d'empreses i professionals d'INTERNET a la Comunitat Valenciana (AVALNET) i no va formular al·legacions ni suggeriments.

D'altra banda, molts dels continguts d'aquest capítol també tenen una regulació específica en els articles 10 i següents de la Llei extremeña 11/2014, de 9 de desembre; en els articles 35 i següents de la Llei murciana 4/2017, de 27 de juny, etc.

**L'article 16**, “Informació i comunicació accessibles”, en l'apartat 2n, estableix que *“Els actes i esdeveniments socials, les activitats culturals, com ara conferències, teatre, cinema, museus i visites guiades a espais i béns d'interés cultural, i les activitats recreatives que es desenvolupen a través d'actes i d'espectacles públics, com ara concerts, actuacions musicals i altres, hauran de complir les condicions d'accessibilitat en la comunicació perquè les persones amb diversitat funcional i persones amb diferents capacitats gaudisquen d'aquestes, les compreguen i participen en aquestes en les dues llengües oficials”*.

Aquest precepte preveu l'obligatorietat que, en tots els actes relacionats, haja de garantir-se la comprensió i participació, en les dues llengües oficials, de les persones amb diversitat funcional, tant aquells que siguen organitzats per administracions públiques com per empreses o entitats privades.

La finalitat del precepte és lloable, però resulta necessari que es concreten quines són les condicions d'accessibilitat a què es refereix el precepte; a més, no s'ha tingut en compte quin serà l'impacte econòmic que el seu compliment pot tindre sobre les persones o entitats privades que organitzen aquesta classe d'actes. Per això, considerem que s'ha de substituir

en el text del precepte projectat l'expressió “hauran de complir ...” per “procuraran complir ...”.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

**Al capítol II del títol III. Accessibilitat en espais públics urbanitzats, espais naturals, infraestructures i edificació (articles 24 a 43)**

Per descomptat que resulten encertades les mesures d'accessibilitat que es preveuen per a la utilització raonable dels espais públics urbanitzats, els espais naturals, les infraestructures i els edificis, si bé moltes mesures es remeten a les posteriors disposicions reglamentàries.

Ara bé, l'**article 24** es refereix a la determinació reglamentària dels paràmetres d'obligat compliment en relació amb l'execució d'obres i intervencions en la via pública, que lamentablement solen ser actuacions que incideixen en els usuaris de les vies públiques urbanes, en particular els vianants, que sovint pateixen accidents per caigudes en les voreres i en vies públiques urbanes en obres, la qual cosa motiva la posterior presentació de reclamacions de responsabilitat patrimonial davant els respectius ajuntaments, i moltes vegades es tracta de persones d'una certa edat o majors (Dictamen 281/2022) i, a vegades, de persones amb alguna discapacitat (Dictamen 632/2022).

Per això, s'aconsella que s'introduísca un precepte anàleg o similar a l'article 15 de la Llei gallega 10/2014, de 3 de desembre, d'accessibilitat, de manera que en el text de la llei s'indiquen les característiques del material que delimitarà la zona en obres, per a major seguretat dels vianants, garantint un pas continu i segur, sense regruixos ni elements sortints, o bé un itinerari alternatiu, i tot això amb la senyalització adequada i rigorosa, perceptible per les persones amb qualsevol tipus de discapacitat.

Respecte de l'accessibilitat als terrenys que conformen espais naturals, resulta encertada la perspectiva de conjugar el dret a la mobilitat i d'accés a tots els espais públics amb aquelles exigències i condicionants que deriven del respecte a l'entorn físic i a l'obligació legal de protecció i preservació de la naturalesa, de la seua flora i fauna silvestre i altres elements, com ara coves, avencs, etc.

Referent a això, quan l'**article 33** al·ludeix als instruments de planificació i gestió dels espais naturals protegits, pot millorar-se la redacció indicant que aquests són els plans d'ordenació dels recursos naturals i els plans rectors d'ús i gestió i els plans especials municipals, d'acord amb els articles 30 i següents de la Llei 11/1994, de 27 de desembre, d'espais naturals



protegits de la Comunitat Valenciana, sense perjudici que respecte dels paratges naturals municipals (article 9 de la mateixa Llei 11/1994), puguen aprovar-se plans especials de protecció.

A causa de la seua rellevància jurídica, es constata que l'apartat 4t de l'**article 40** de l'Avantprojecte de llei introdueix, en la legislació autonòmica, una nova causa de nul·litat absoluta o de ple dret, la qual cosa en principi té la suficient cobertura formal que li ofereix l'incís g) de l'article 47.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. No obstant això hauria de citar-se expressament la referència a l'article 47.1 de la Llei 39/2015, per ser tal precepte el que dota de cobertura a la previsió de nul·litat de ple dret que estableix.

#### **Al capítol III del títol III. Accessibilitat en el transport (articles 44 a 48).**

Aquest capítol contempla tant les condicions bàsiques d'accessibilitat del transport públic com les targetes d'estacionament per als vehicles d'ús privat, havent posat en relleu la Direcció General de Diversitat Funcional i Salut Mental que ni les associacions professionals del taxi ni les entitats representatives de les persones amb discapacitat van deduir al·legacions o recomanacions.

Aquesta regulació dual de l'accessibilitat en els sistemes públics de transport i les targetes d'estacionament per a persones amb discapacitat que utilitzen vehicles privats és bastant freqüent en la legislació autonòmica comparada, com ho revelen: els articles 30 i següents de la Llei gallega 10/2014; els articles 17 i següents de la Llei balear 8/2017; els articles 47 i següent de la Llei catalana 13/2014, i els articles 7 i següents de la Llei extremeña 11/2014, etc.

#### **Al capítol IV del títol III. Accessibilitat en béns, productes i serveis a la disposició del públic (articles 49 a 66).**

Aquesta regulació considera com a béns i serveis posats a la disposició del públic, en general, els centres i serveis sanitaris, educatius, de serveis socials, culturals, els equipaments i les instal·lacions esportives, els establiments comercials de venda o subministrament de béns, les instal·lacions firals, els serveis turístics i les instal·lacions i serveis vinculats als espectacles públics, com ara teatres, cinemes i activitats recreatives i d'oci.

En relació amb l'exercici d'aquests negocis i activitats, el centre directiu encarregat de l'elaboració de l'Avantprojecte de llei ha indicat que els Col·legis Professionals, les associacions de consumidors i usuaris, les associacions de persones majors i de mestresses de casa, així com les associacions

empresarials i les seues federacions, i les organitzacions sindicals que van ser consultades no van formular cap al·legació o suggeriment.

Sembla necessari i oportú que es contemple el dret a l'acompanyament de les persones amb qualsevol discapacitat, de manera generosa, en l'apartat 4t de l'**article 52**, però la regulació del dret a l'acompanyament dels pacients en general ha de remetre's a la legislació autonòmica sanitària, els articles 40 i següents de la Llei de la Generalitat 10/2014, de 29 de desembre, de salut de la Comunitat Valenciana, com resulta lògic, la qual cosa comporta la supressió del primer incís d'aquest apartat 4t.

En el marc de la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat han de potenciar-se els mecanismes d'informació accessible i de lectura fàcil, però sembla innecessari i inadequat que una norma amb rang formal de llei, en un dels seus preceptes, l'**article 62**, impose seguir "*les regles europees per a fer informació fàcil de llegir i comprendre (projecte Inclusion Europe) i la Norma Experimental UNEIX 15310X: Lectura Fàcil. Pautes i Recomanacions per a l'elaboració de documents*", llevat que a continuació s'indique que aquesta norma tècnica "*quedarà substituïda per aquella altra que la modifique o millore*", o una altra expressió equivalent.

Des de diferent perspectiva es recomana prescindir de la utilització de sigles o abreviatures, com ocorre amb "CTE", en la redacció dels articles 64 i 66 de l'Avantprojecte de llei, i s'ha de preferir utilitzar Codi Tècnic de l'Edificació.

### **Als capítols V i VI del títol III. Accessibilitat en les relacions de les administracions públiques i la ciutadania (articles 67 a 70) i Accessibilitat en l'Administració de Justícia (article 71)**

Aquesta regulació té un gran component organitzatiu, si es vol als recursos patrimonials de cada Administració Pública o departament, en referir-se a les condicions d'accessibilitat de la ciutadania a les oficines públiques, als serveis d'atenció telefònica i als punts d'accés general a les seues electròniques, com també als centres o edificis de l'Administració electoral, on se situen les meses electorals, i a les dependències i instal·lacions de l'Administració de Justícia, de manera que aquestes condicions d'accessibilitat dependran de la pròpia gestió dels recursos patrimonials.

### **Al capítol VII del títol III. Accessibilitat en l'ocupació (articles 72 a 75).**

El dret al treball de les persones amb discapacitat es contempla, tant si es tracte de treball ordinari, com d'ocupació protegida i d'ocupació autònoma, en els articles 35 i següents del text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seua inclusió social, aprovat mitjançant el

Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, que té el caràcter de legislació que garanteix les condicions bàsiques que garantisquen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i el compliment dels deures constitucionals (disposició final primera), la qual cosa no impedeix que en l'àmbit autonòmic pugua completar-se, en el cas valencià, amb certes regles d'inserció laboral i la formació professional ocupacional que es reconeixen en els articles 21 i següents de la Llei de la Generalitat 11/2003, de 10 d'abril, sobre l'Estatut de les Persones amb Discapacitat.

Per això, aquesta regulació que conjuga la legislació bàsica estatal en matèria laboral i d'inclusió en la societat i en el món del treball de les persones amb discapacitat, juntament amb els complements autonòmics sobre formació per al treball i la promoció de la inclusió social comporten que la regulació d'aquest capítol sobre accessibilitat en l'ocupació, d'una banda, tinga caràcter supletori respecte de la legislació laboral (article 72 de l'Avantprojecte de llei), i, d'altra banda, que tinga un marcat caràcter de foment i de regulació d'estímuls econòmics o ajudes públiques per a la contractació de persones amb discapacitat o per a promoure l'adaptació dels oportuns llocs de treball per a aquestes persones (article 75 del propi Avantprojecte de llei).

Conseqüentment, les lleis autonòmiques sobre accessibilitat universal no solen regular específicament l'accessibilitat a l'ocupació, amb l'excepció de la legislació navarresa (els articles 44 i 45 de la Llei foral 12/2018, de 14 de juny), i l'Avantprojecte de llei valenciana que ara es troba en tramitació.

En l'article 73 apartat 4 fem la mateixa recomanació que hem fet en el comentari a l'article 62, de manera que s'indique que la norma tècnica que es conté en aquest "quedarà substituïda per aquella altra que la modifique o millore", o una altra expressió equivalent.

L'**article 74** apartat 2 estableix que "*La no realització d'ajustos raonables en aquesta matèria es considerarà conducta discriminatòria, llevat que s'acredite l'existència d'una càrrega desproporcionada o indeguda*". Atés que les conductes discriminatòries són constitutives d'infracció i per això, sancionables, haurà de concretar-se el concepte de "*càrrega desproporcionada o indeguda*" pel que afecta l'exigència de tipicitat de les infraccions i sancions.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

#### **Al títol IV. Plans de promoció i garantia de l'accessibilitat universal (articles 77 a 84).**

Les disposicions autonòmiques sobre la planificació de les actuacions en matèria d'accessibilitat universal, els denominats plans d'accessibilitat,

com a instrument en el qual es contempen les obres i actuacions que han d'escometre's en un període temporal presenten una regulació bastant complexa i diferent en les comunitats autònomes.

En efecte, la Regió de Múrcia només preveu plans municipals d'accessibilitat i plans municipals d'actuacions i de gestió en àmbits concrets amb afectacions en matèria d'accessibilitat (article 22.b de la Llei murciana 4/2017). De manera anàloga, a Navarra es contempen plans integrals d'actuació en matèria d'accessibilitat per les entitats locals (disposició addicional primera), amb la fixació de les mesures a adoptar, el seu calendari i previsions econòmiques.

Ara bé, la normativa balear admet tant plans municipals, com ara plans insulars i plans autonòmics d'accessibilitat (articles 38 a 40 de la Llei balear 8/2017), de manera que a les disposicions d'aquests plans hauran d'adaptar-se els restants plans, normes, ordenances o disposicions de les administracions públiques de les Illes Balears quan siguen objecte de revisió (disposició transitòria primera).

Per la seua part, la Llei catalana 13/2014 admet plans d'accessibilitat autonòmics i plans d'accessibilitat municipals (en els articles 42 a 46), que poden integrar-se en altres tipus de plans, de caràcter general, com els plans de mobilitat urbana, o bé de tipus sectorial, com el pla de manteniment d'espais i edificis de titularitat pública, o bé ser desenvolupats o completats per altres plans sectorials que regulen altres actuacions d'accessibilitat en altres àmbits de la gestió municipal. A més, els instruments de planejament hauran d'adaptar-se a les exigències de la llei d'accessibilitat quan siguen objecte de revisió (disposició transitòria segona).

De manera similar, la legislació extremenya habilita l'existència de plans autonòmics i de plans municipals d'accessibilitat (disposició addicional quarta de la Llei extremenya 11/2014), de manera que les administracions urbanístiques consideraran, i en el seu cas inclouran, les previsions d'accions en matèria d'accessibilitat, incorporant les determinacions oportunes per a possibilitar les actuacions que siguen indispensables per a assegurar l'accessibilitat (disposició addicional cinquena). No obstant això, la normativa gallega no preveu l'existència de plans d'accessibilitat com a tals, sinó projectes d'adaptació i de supressió de barreres arquitectòniques, ja que els seus continguts s'apliquen directament als projectes d'edificació i d'urbanització (disposició addicional primera).

En aquest context, l'Avantprojecte de llei valenciana configura l'existència de plans autonòmics i de plans municipals d'accessibilitat, tant de caràcter integral com de caràcter sectorial (article 77), sent comuna una part de la seua regulació i específica una altra de les seues parts (articles 80 a 83), i s'ha de ressaltar que els plans d'accessibilitat municipal hauran de

coordinar-se amb els instruments d'ordenació urbanística (article 82.3) i modificar-se quan es revise el planejament urbanístic general (article 84).

Com es desprèn de l'exposat, la regulació que es proposa en aquest títol i les característiques dels plans autonòmics i municipals d'accessibilitat són plenament homologables a les restants normatives autonòmiques.

**Al títol V. El Consell Valencià de Promoció i Garantia de l'Accessibilitat Universal i altres òrgans de participació local (articles 85 a 87).**

Ens trobem davant òrgans sectorials de participació ciutadana (el Consell Valencià i els Consells Locals en els municipis de més de 50 mil habitants) la composició col·legiada equilibrada i paritària dels quals es compassa amb les disposicions bàsiques dels articles 15 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

**Al títol VI. Règim sancionador (articles 88 a 104).**

Totes les lleis autonòmiques contempnen un règim sancionador, la tipificació d'unes infraccions administratives, lleus, greus i molt greus; la determinació de les persones responsables i les persones interessades; la previsió d'unes sancions principals, altres accessòries i la seua graduació; així com el procediment que ha de tramitar-se i l'Administració i els òrgans competents per a la incoació, la instrucció i la resolució dels respectius procediments.

A aquest efecte, algunes previsions poden plantejar arguments a favor o en contra, com l'ampliació del concepte de persones interessades (article 90); la tipificació com a infracció administrativa de major entitat, la reiteració durant un període temporal d'una infracció de menor entitat (articles 92.1.j i 93.1.j); les dificultats per a distribuir i assignar la competència sancionadora a una administració pública o una altra quan es produïsquen algunes infraccions i la decisió depenga de valorar "que no transcendisquen més enllà de l'àmbit local" (article 99.2); la publicitat de les resolucions sancionadores, la qual cosa hem d'entendre que és una altra sanció administrativa (article 103) o el mer desig que les qüestions de competència es resolguen abans de dictar l'acord d'incoació del procediment (article 104.6), la qual cosa no sempre serà possible.

No obstant això, tenint en compte que ens trobem davant un projecte normatiu que s'ha elaborat perquè els seus continguts tinguen rang i valor de llei, les seues determinacions entenem que, d'entrada, s'emmarquen dins dels principis que, per a l'exercici de la potestat sancionadora per part de l'Administració Pública, es consignen en els articles 25 a 31 de la Llei

40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, a la qual ja ens hem referit.

Sense perjudici del que s'ha exposat, l'**article 92**, apartat 1, d), tipifica com a infracció greu "*Generar amb solucions alternatives, mitjançant ajustos que no resulten raonables respecte a les condicions bàsiques d'accessibilitat, situacions de risc o greu mal per a la integritat física o psíquica o la salut de les persones amb diversitat funcional o amb necessitats especials*". Aquesta previsió resulta excessivament inconcreta i oberta, per la qual cosa haurà de ser delimitada i determinada en tots els elements que configuren el tipus infractor.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

Considerem que el contingut de l'apartat 5 de l'article 96 hauria de ser l'apartat 3 de l'article 94, ja que l'article 96 es titula "Sancions accessòries" i el que es regula en el seu apartat 5 no és pròpiament una sanció accessòria, sinó que es refereix a la responsabilitat penal i civil que pot sorgir de qualsevol sanció, siga principal o accessòria

### **A les disposicions de la part final de l'Avantprojecte de llei.**

El mecanisme previst en la disposició **addicional segona** perquè l'Ajuntament pugui actuar en substitució o en interès del veí sembla exigir, en termes de legalitat, que l'Ajuntament haguera dirigit l'oportú requeriment formal amb la finalitat que la junta de propietaris i propietàries realitzi els ajustos raonables, en termini determinat, la qual cosa habilita després de la seua negativa o davant l'incompliment de l'obligat al fet que l'òrgan competent de l'Ajuntament dicte l'"ordre d'execució" pertinent, la falta de compliment voluntari de la qual desembocaria en el procediment d'execució forçosa, en primer lloc mitjançant el mecanisme de l'execució subsidiària i, després de la falta d'abonament de les despeses reportades en període voluntari, al procediment per a la seua exacció per la via de constrenyiment.

Aquesta Institució consultiva manca dels coneixements tècnics adequats que li permeten valorar els objectius mínims de qualitat que, per a les pàgines o llocs web de l'Administració de la Generalitat, de les entitats locals i de les entitats, organismes o empreses públiques vinculades, es contenen i descriuen amb nivells en la disposició **addicional setena**, però s'aconsella repassar la seua redacció, amb la finalitat de suprimir l'anglicisme "*i/o*" i per a verificar que en l'apartat 3r s'ha duplicat l'article determinat femení "*la*", la qual cosa s'haurà de corregir.

Quan es redacta una disposició modificativa, com és el cas de la disposició **final primera**, que conté una modificació múltiple de la Llei de la Generalitat 9/2009, de 20 de novembre, ha d'advertir-se, en primer lloc, que en el paràgraf introductòria han de citar-se els preceptes que es modifiquen, és a dir, l'article 4, els apartats 1 i 3 de l'article 5, i l'apartat 1 de l'article 7; i, en segon lloc, que quan es modifiquen diversos paràgrafs d'un article aquest ha de reproduir-se íntegrament, cosa que significa que l'article 5 es reproduirà íntegrament, i es podrà optar en la modificació de l'article 7 entre aplicar el mateix criteri o reproduir-ne solament l'apartat 1.

Quant a la disposició **final segona**, que pretén modificar els articles 3, 4 i 16 de la Llei de la Generalitat 12/2003, de 10 d'abril, sobre gossos d'assistència, així com afegir-li una disposició addicional cinquena, ha d'indicar-se que precisament la nova disposició addicional cinquena "s'afig", en lloc de "s'introdueix", expressió aquesta última que ha de corregir-se.

Aquestes correccions deriven de les regles 51 i 61 de les directrius de tècnica normativa que va aprovar el Consell de Ministres en el seu Acord de 22 de juliol de 2005, i que es van publicar mitjançant la Resolució de la Sotssecretaria del Ministeri de la Presidència de 28 de juliol de 2005.

### **Sisena. Qüestions de tècnica normativa i aspectes de redacció.**

La Direcció General responsable de l'elaboració d'aquest Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana va atendre amb caràcter general les regles i els criteris de sistemàtica i de tècnica normativa disposats en el Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

A més, el text del mencionat Avantprojecte de llei va ser elaborat i redactat de manera acurada i atenta, utilitzant un llenguatge administratiu modern, incliusiu i sense discriminació de gènere, la qual cosa repercuteix en la claredat i la concisió del llenguatge i, amb això, en la mateixa qualitat de l'Avantprojecte de llei.

S'ha formulat una observació **essencial** de caràcter general, i observacions de caràcter **essencial** als articles 16, 74 i 92 de l'Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, als efectes previstos en l'article 77.3 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que va ser aprovat mitjançant el Decret del Consell 37/2019, d'15 de març.

### **III CONCLUSIÓ**

Pel que queda exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que l'Avantprojecte de llei de la Generalitat, d'accessibilitat universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, s'acomoda a l'ordenament jurídic, sempre que s'atenguen les observacions **essencials** que s'han realitzat.

V. H., no obstant això, resoldrà el que considere més encertat.

València, 22 de febrer de 2023

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

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



## VOTO PARTICULAR

Que formula el Consejero Enrique Fliquete Lliso al Dictamen 137/2023, expediente nº. 914/2022, aprobado por el Pleno de este Consejo de 22 de febrero de 2022, y correspondiente al Anteproyecto de Ley de la Generalitat de Accesibilidad Universal Inclusiva.

Discrepo respetuosamente de la opinión mayoritaria del Pleno respecto a la incidencia de la norma en el derecho a la autonomía local de las entidades locales, que, además de la observación general de carácter esencial realizada, debería trasladarse a determinados preceptos concretos, en particular a los arts. 15, 46 y 58 de la norma, ello con fundamento en los siguientes motivos:

**Único.-** Sobre la incidencia en la autonomía local.

Como ya he indicado en anteriores votos particulares (*V.Gr.* el contenido en el Dictamen del Anteproyecto de ley de Despoblamiento, expte. 802/2022) el Consell se ha pronunciado en varios Dictámenes, relativos a Anteproyectos de Ley con incidencia en la autonomía local advirtiendo sobre las obligaciones municipales que el legislador autonómico impone a las entidades locales sin tener en cuenta la asignación de los recursos económicos que son necesarios para afrontarlas (Dictámenes número 124/2021 y 665/2022).

En el Anteproyecto dictaminado, las entidades locales van a asumir una serie de obligaciones y competencias sin la previa determinación de los costes de su implantación y cumplimiento, y que inciden directamente en el núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizada ex. art. 137 CE. Y sin una manifestación expresa de salvaguarda sobre las competencias propias de los entes locales en la propia norma, no cabe admitir la constitucionalidad de la misma, pues es un mandato ordenado por la Constitución y por las normas atributivas de competencias, tanto básicas como autonómicas.

A tal efecto, el Tribunal Constitucional ha expuesto -recientemente- su doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local, recordando en la STC 82/2020, de 15 de julio, su significado y alcance, expresando que la Constitución no ha precisado las competencias que corresponden a los entes locales, correspondiendo esta obligación al Estado y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, al amparo del artículo 149.1.18 CE, lo que incluye las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Así, la legislación básica sobre régimen local, podrá condicionar al legislador autonómico al aprobar la legislación sectorial correspondiente como el mismo Tribunal ya declaró en la STC 214/1989; de modo que esa ulterior operación que difiere al legislador sectorial competente por razón de la materia -en muchas ocasiones legisladores autonómicos- no puede desconocer los criterios generales previstos en la legislación básica sobre régimen local, y más en concreto en los artículos 2.1, 23, 25.2 y 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBL).

La LRBL no impide el ejercicio de competencias por los municipios en ámbitos materiales no recogidos en su artículo 25, por lo que nada obstaría a que las Comunidades Autónomas, en las materias en las que hayan asumido competencias legislativas en los Estatutos de Autonomía, puedan identificar competencias concretas que correspondan al municipio, atribuyéndolas como propias de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1 y 2 de la LRBL, y de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la LRBL. A partir de la identificación de estas esferas de actuación local, constituye obligación de la legislación sectorial la atribución de competencias a las entidades locales para que no se quiebre el principio de autonomía local del artículo 137 de nuestra Constitución.

Sin embargo, esa atribución de funciones no puede realizarse de forma “gratuita”, sino que deberá de ir acompañada de una memoria económica que analice los posibles recursos económicos, como así prescribe el artículo 25.4 LRBL: *“La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”*. Y del examen de la documentación del expediente administrativo no se advierte que exista la citada memoria económica que analice el impacto que la norma va a tener sobre los recursos financieros de los Ayuntamientos, ya que va a suponer un incremento de sus cargas, funciones, y costes.

Así, los arts. 15, 19, 21, 22, 24, 27, 29, 31, 33, 46, 47, 58, 60, 61, 65, 68, 70, 76, 77, 78, 81, 82, 84, 85, 86 y 100, son determinación competencial de materias propias de las entidades locales que suponen la génesis de unas

obligaciones y cargas que corresponderá desarrollar a los Ayuntamientos, sin la necesaria previsión de los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo lo que contraviene la exigencia del art. 25 LBRL, y además incide en la garantía de su autonomía, al condicionar -y comprometer- el presupuesto municipal, impidiendo la determinación de dotaciones presupuestarias para el ejercicio del resto de las competencias que le son propias. Y con mayor intensidad se advierte tal incidencia en el art. 58, al prever la cofinanciación de las medidas con cargo a los presupuestos de las administraciones públicas locales, de forma que los presupuestos de las entidades locales se utilizaran para cofinanciar las medidas que la norma prevé.

Con ello vulnera el principio de autonomía financiera de las entidades locales consagrada en el art. 142 CE, tanto desde la vertiente de los ingresos, como desde la de los gastos. La garantía de la suficiencia de recursos supone una garantía de la autonomía financiera de los municipios, para cumplir las funciones que integran el núcleo de su actividad. Si los recursos de la entidad local quedan condicionados por la aportación de fondos para cofinanciar las medidas contra el despoblamiento, se está condicionando, por una parte, su Presupuesto y, por otra parte, constriñe hasta su desaparición el ejercicio de las competencias propias, pues no se garantiza la suficiencia de recursos para ejercerlas.

El principio de suficiencia financiera de las haciendas locales implica que la atribución de competencias deberá estar indisolublemente unida a la garantía de los recursos financieros para acometerlas, siendo responsabilidad de la administración autonómica dotar de recursos económicos suficientes a los entes locales como reconoce el Estatut de Autonomía y la Carta europea de autonomía local, art. 9.1 *“las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”*. La limitación de recursos incide en el ejercicio de sus competencias. Conforme indica la STC 82/2020 *“la autonomía de gasto no entraña solo la libertad de los órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público sino también para su cuantificación y distribución dentro del marco de sus competencias”*. La vertiente de gasto de la autonomía financiera de las entidades locales, entraña, así, dos exigencias:

**1.-** La plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para ejercer las competencias propias.

**2.-** La capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos también sin condicionamientos indebidos *“con la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos ‘para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas’*. La autonomía de gasto no entraña solo la libertad

*de los órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”.*

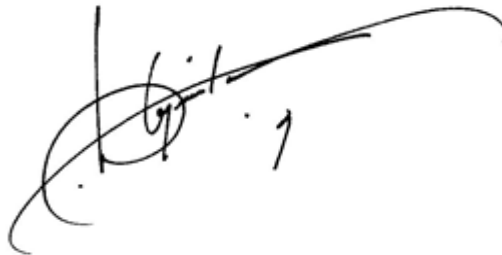
Y la predeterminación del presupuesto de la entidad local respecto a las posibles aportaciones para cofinanciar medidas de accesibilidad, ni permite la plena disposición de los ingresos de la entidad local para destinarlos al ejercicio de sus competencias, ni la capacidad de decisión sobre el destino de los fondos para el ejercicio de las funciones que la ley le atribuye, y que forman parte del núcleo esencial de la autonomía provincial. Así, el condicionamiento y predeterminación de los presupuestos de las entidades locales se establece expresamente en el art. 58 del Anteproyecto por lo que incurriría en un exceso afectante al núcleo esencial de la autonomía local de las entidades locales.

Igualmente, la regulación contenida del art. 15 “Competencias de las entidades locales” establece el régimen de las competencias que se reconocen en materia de accesibilidad universal a las Entidades locales. Por una parte, respecto a los municipios, debe señalarse –conforme se ha indicado en la observación general- que la concreción de competencias en materias que son propias de los municipios de conformidad con el art. 25.2 de la Ley 7/1985, LBRL, requiere el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3 y 4 del mismo precepto. Respecto al apartado 2, referido a las Diputaciones Provinciales, no sólo se determina la concreción competencial en una materia propia de las Diputaciones, sino que se condiciona el ejercicio de la misma, estableciendo una exigencia para el aseguramiento de la prestación de algunos servicios municipales, en el ámbito competencial de las Diputaciones Provinciales. Así, la obligación de prestar *“asistencia jurídica y cooperación técnica y económica especialmente a los municipios de menos de 5.000 habitantes o que tengan menor capacidad de gestión para la elaboración de planes municipales de accesibilidad universal”* afectaría al núcleo de la autonomía local, respecto a las Diputaciones, al condicionar el ejercicio de tal competencia propia.

Asimismo el art. 46 de la norma propuesta, en su apartado 2º, establece que las Diputaciones *“deben fomentar o poner en marcha servicios especiales de transporte para personas con discapacidad con movilidad reducida o diversidad funcional específica que habiten en municipios rurales. Dicho servicio se prestará, bien por gestión directa, indirecta o subvención, a través de furgonetas, microbuses o taxis adaptados a las necesidades especiales de las personas que, debido a su discapacidad, no pueden utilizar los transportes colectivos ordinarios”*. Con tal mandato, se está estableciendo una obligación para las Diputaciones en el cual condiciona el ejercicio de sus competencias propias, ordenando que se implanten unos servicios que van a condicionar su autonomía presupuestaria y financiera, afectando con ello al ámbito de su autonomía local, por lo que deberá suprimirse tal previsión.

En consecuencia, considero que el Anteproyecto de Ley de la Generalitat de Accesibilidad Universal Inclusiva podría menoscabar el núcleo esencial de la autonomía local de las entidades locales por lo que resultaría contrario a la Constitución, y requeriría una observación **esencial**, a los efectos del artículo 77 del Reglamento de este Consell, respecto a sus arts. 15, 46 y 58.

En Valencia, a veintisiete de febrero dos mil veintitrés

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Enrique Fliquete Lliso  
CONSEJERO VICEPRESIDENTE