



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **137/2023**
Expediente **914/2022**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a Asunción Ventura Franch
D.^a M.^a 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 22 de febrero de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por mayoría, el siguiente dictamen, al cual se adjunta el correspondiente voto particular:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 30 de diciembre de 2022 (Registro de entrada, 30 de diciembre), 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 tramitada.

La persona titular de la Subsecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, por oficio fechado el 30 de diciembre de 2022, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día 30 del mismo mes y año, remitió el expediente con las actuaciones, y precedido de un índice de los documentos, en formato de documento portátil, 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, según 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.

En este sentido, el apartado 2º de dicho artículo 10 especifica que esta Institución Consultiva deberá ser consultada preceptivamente respecto de los “*Anteproyectos de leyes, excepto el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana*”, con lo cual debe incluirse en este supuesto el texto de este “Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana”, que está fechado el día 19 de diciembre de 2022 y presenta cierta extensión: 104 artículos, que se han estructurado en 6 títulos, 10 disposiciones adicionales, 7 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, 4 disposiciones finales y seis anexos.

La autoridad consultante ha considerado conveniente instar la consulta con el carácter de urgencia.

Segundo.- Documentación e informes remitidos.

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 el día 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.

27. El texto del Dictamen 770/2022, de 7 de diciembre, de este Consell, de contenido procedimental.

28. Informe sobre el resultado del trámite de audiencia con entidades del Anteproyecto de Ley valenciana de accesibilidad universal e inclusiva, fechado el 9 de febrero de 2022 aunque fue remitido en el oficio de 30 de diciembre del mismo año, y del que se desprende que el texto del Anteproyecto de ley, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana fue consultado con: nueve entidades o asociaciones representativas de las personas con discapacidad, siete organizaciones que agrupan a entidades de personas con discapacidad o diversidad funcional, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, las Diputaciones Provinciales valencianas y los 13 municipios valencianos de más de 50.000 habitantes, dos asociaciones de mujeres, dos asociaciones de personas mayores, dos asociaciones de consumidores y usuarios, nueve Colegios o Consejos de Colegios Profesionales Valencianos, siete asociaciones o federaciones de asociaciones

empresariales, dos organizaciones sindicales, tres Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación que radican en la Comunitat Valenciana, y cinco Universidades públicas valencianas.

29. Informe de adaptación al dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, tanto respecto de ciertos aspectos relacionados con la tramitación del Anteproyecto, como en relación con su fundamento o justificación en el ámbito competencial y sobre los contenidos que son objeto de adición.

30. Informe sobre las alegaciones de la Confederación de Taxistas Autónomos de la Comunitat Valenciana, respecto del artículo 46 del proyecto normativo.

31. Informe sobre el resultado del trámite de audiencia conferido a tres entidades asociativas que representan a empresas y profesionales de INTERNET, de servicios del audiovisual valenciano y de promoción del transporte público; dos entidades asociativas relacionadas con la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, y tres asociaciones profesionales relacionadas con el servicio de taxi.

32. Dos textos del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, en castellano. En el primero de ellos aparecen sombreados los cambios o añadidos en los diversos apartados de los preceptos del proyecto normativo respecto del texto que fue objeto del citado Dictamen 770/2022, mientras que en el segundo no se refleja esta distinción.

II CONSIDERACIONES

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

La autoridad consultante se dirigió a esta Institución Consultiva, solicitando su dictamen preceptivo, al amparo del 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 encaja en el apartado 2º del citado artículo 10 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, que contiene la regla de la preceptividad de las consultas a este Órgano Consultivo respecto de los: “*Anteproyectos de leyes,*

excepto el anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana”, como ya se indicó el citado Dictamen 770/2022.

Segunda.- El marco normativo concerniente al régimen de accesibilidad universal.

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 ya puso de relieve esta Institución Consultiva en su Dictamen 770/2022, y se demuestra en 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.

La propia exposición de motivos del Anteproyecto de Ley explicita que esta nueva visión integradora, si se quiere transversal, es congruente con las últimas modificaciones de la legislación estatal, al actualizar en profundidad los contenidos del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que fue aprobado por medio del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que también se proyectaron en el ámbito autonómico, en las modificaciones que se introdujeron en la Ley de la Generalitat 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad, en el marco de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, que se incorporó al ordenamiento jurídico estatal mediante el Instrumento de Ratificación de 9 de abril de 2008.

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).

Puede advertirse que las disposiciones legales más recientes ya no se centran en la accesibilidad en el sentido de eliminación de las barreras

arquitectónicas, sino que están incidiendo en muchas otras materias con la finalidad de alcanzar una “accesibilidad universal”, expresión a la que la Conselleria ahora consultante ha añadido el epíteto de “inclusiva”.

Tercera.- Procedimiento de elaboración.

Este Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana se ha elaborado respetando los trámites que se prevén en el artículo 42 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que fue desarrollado por las oportunas disposiciones procedimentales del 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.

El Centro directivo encargado de la elaboración del borrador de este Anteproyecto de ley, que inició su tramitación en virtud de la resolución de fecha 24 de septiembre de 2020, siguió los trámites de consulta pública previa establecidos en el título V de la Ley de la Generalitat 2/2015, de 2 de abril, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, en cuanto no fueron derogados por la Ley de la Generalitat 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, respetando además los principios de buena regulación definidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incluso a pesar de que estos principios solamente se apliquen de forma plena ante el ejercicio de la potestad reglamentaria (STC 55/2018, de 24 de mayo) y, en el presente supuesto, nos hallemos ante el borrador del texto de un proyecto normativo con el rango previsto de Anteproyecto de ley.

Las disposiciones del Anteproyecto de ley en tramitación se sometieron al trámite de consulta pública previa, constando en las actuaciones el informe justificativo de la necesidad y oportunidad, la memoria económica, además de los informes sobre impacto de género, sobre la repercusión en la infancia y la adolescencia, y sobre el impacto en el régimen jurídico de las familias numerosas.

Por otro lado, en el ámbito organizativo fueron consultadas las Subsecretarías de la Presidencia y de todas las Consellerias, y en la órbita de la participación social, se promovió la participación de los Colegios y Consejos de Colegios Oficiales Profesionales valencianos relacionados con las disposiciones en tramitación, de las entidades asociativas de las personas con discapacidad, de las asociaciones de personas mayores, de las asociaciones de mujeres, de las asociaciones de consumidores y usuarios, de algunas asociaciones empresariales, de las organizaciones sindicales más representativas, de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, de las Diputaciones Provinciales valencianas, de los municipios

valencianos de más de 50.000 habitantes, de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, y de las Universidades públicas valencianas, con lo cual quedaron subsanados los defectos procedimentales indicados en nuestro Dictamen 770/2022, de 7 de diciembre.

Todas las sugerencias y las alegaciones formuladas fueron analizadas por la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, como Centro directivo responsable de la elaboración de este Anteproyecto de ley, que asumió algunas de ellas.

Por otro lado, emitieron sus informes de carácter preceptivo: la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Dirección General de Presupuestos de la Conselleria competente en materia de hacienda pública, la Abogacía General de la Generalitat, la Comisión Delegada del Consell en Inclusión y Derechos Sociales, la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

Finalmente, el Consell mostró su conformidad con el Anteproyecto de Ley, en la sesión de 9 de septiembre de 2022, acordando que continuara su tramitación, con el parecer del Comité Econòmic i Social, que fue aprobado en la sesión de 26 de octubre de 2022, y de este Consell Jurídic Consultiu, que en el citado Dictamen 770/2022 solo advirtió reparos procedimentales.

En cuanto estas deficiencias fueron corregidas, como reseña la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental en sus informes, se procedió a elaborar la última versión de este Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana.

Los contenidos de las materias que se incluyen en el título III del Anteproyecto de Ley revela que la regulación que se propone 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^a y 27^a del Estatut d'Autonomia), 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, como se indica en el apartado III de la exposición de motivos.

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.

Cuarta.- Estructura del Anteproyecto de Ley.

La sistemática y la estructura con las que se han elaborado este Anteproyecto de Ley son las siguientes: el título de la disposición; el índice; la exposición de motivos, con cinco apartados; una parte articulada compuesta por 104 artículos estructurados en títulos y en capítulos; y una parte final compuesta por diez disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y seis anexos.

Las materias que se regulan en cada uno de los títulos son: Disposiciones generales (título I, artículos 1 a 13), Competencias de las Administraciones Públicas (título II, artículos 14 y 15), Accesibilidad en las comunicaciones, telecomunicaciones y servicios de la sociedad de la información (título III, artículos 16 a 76), Planes de promoción y garantía de la accesibilidad universal (título IV, artículos 77 a 84), Consejo Valenciano de Promoción y Garantía de la Accesibilidad Universal y otros órganos de participación social (título V, artículos 85 a 87), y el Régimen sancionador (título VI, artículos 88 a 104).

En relación con la parte final, ya se ha dicho que está integrada por diez disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y seis anexos, que son: Sistemas y servicios auxiliares para la comunicación (anexo I), Condiciones de accesibilidad que deben reunir las oficinas de información, los puntos de atención y los servicios telefónicos de atención a la ciudadanía de titularidad de la Generalitat (anexo II), Planes de formación para la atención a las personas con diversidad funcional en diferentes ámbitos (anexo III), Símbolo internacional de accesibilidad (anexo IV), Símbolo de accesibilidad universal (anexo V) y Símbolos específicos de accesibilidad (anexo VI).

Quinta.- Observaciones y sugerencias al proyecto normativo.

En cuanto nos hallamos ante un Anteproyecto de Ley, el análisis jurídico se centrará en el ajuste de sus contenidos a la Constitución, al Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y a la legislación estatal básica, lo que puede englobarse en el concepto de "principio de legalidad", en sentido amplio, siempre que ello no impida realizar ciertas sugerencias de sistemática y de técnica normativa, sobre todo para mejorar la calidad técnica con la que debe dotarse, con carácter general, cualquier norma jurídica, y en particular aquellas disposiciones que tengan rango formal de ley, dada su

vocación de permanencia y su predisposición a ser susceptibles de aplicación general.

Nos hallamos ante la regulación de una materia sensible, las personas con cualquier discapacidad, por lo que la óptica que debemos adoptar ante el planteamiento de sus derechos debe ser generosa, ya que *“El artículo 49 de la CE dispone que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a los ciudadanos”* (según afirma la STS de 30 de septiembre de 2008).

Observación de carácter general

A lo largo de la norma se advierten diferentes previsiones que tienen especial incidencia en el ámbito del régimen local. Así, la atribución de competencias a los Ayuntamientos (artículo 30), la financiación de las previsiones de la norma con cargo a los Presupuestos de las entidades locales (artículo 58), determinación competencial respecto a materias propias de las entidades locales (artículo 15), y una serie de preceptos que determinan obligaciones para las entidades locales (artículos 19, 21, 22, 24, 27, 29, 31, 33, 46, 47, 60, 61, 65, 68, 70, 76, 77, 78, 81, 82, 84, 85, 86, 100).

Por una parte, la limitación de la autonomía presupuestaria y financiera de las Entidades Locales se hace explícita al vincular sus presupuestos al cumplimiento de las previsiones de la norma. Tal limitación supone restringir la capacidad de las Entidades Locales para determinar sus partidas de gasto y aplicarlas al cumplimiento de otros fines públicos que se encuentran dentro del ámbito de sus competencias. Tal previsión, por tanto, resulta afectante al núcleo de la autonomía local constitucionalmente reconocido.

Por otra parte, la determinación concreta de competencias en materias propias de los municipios y diputaciones exige, de conformidad con el artículo 25, apartados 2 y 3, de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la previa evaluación de *“la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”* que deberá estar *“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”*.

No consta en la Memoria Económica emitida en el expediente que se ha remitido un apartado específico que contenga las previsiones señaladas en el

precepto transcrito, lo que dificulta a este Consell poder comprobar si se han cumplido las exigencias de la referida normativa de carácter básico.

En tal sentido, la presente observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Observaciones al texto de la norma

Al índice.

Deberá procurarse que concuerden las redacciones de las titulaciones de los preceptos, de las disposiciones de la parte final y de los anexos que constan en el índice con el texto respectivo de la parte de la disposición de que se trate, lo que obliga a corregir y a concordar el texto de la titulación del anexo III que consta en el índice con el texto de la parte final del Anteproyecto de Ley.

Al título I.- Disposiciones generales (artículos 1 a 13)

En la sistemática utilizada como en los contenidos de la mayor parte de sus preceptos resulta evidente la impronta de la legislación autonómica más reciente, como es el caso de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de accesibilidad universal.

El **artículo 2**, titulado “Principios informadores”, contiene, en el apartado 2º, una serie de principios que *“reflejan los valores en los que se deben basar la aplicación e interpretación de la presente ley”*.

Entre ellos, en el ordinal e) menciona *“La igualdad de género y el enfoque interseccional de género y discapacidad de todas las políticas públicas”*. Recomendamos que se sustituya este texto por el siguiente: *“El enfoque interseccional de la igualdad de género y la discapacidad de todas las políticas públicas”*, ya que considerar la igualdad de género como un ámbito diferente al enfoque interseccional no se ajusta al propósito que persigue la norma proyectada.

En el segundo párrafo del apartado 3 del **artículo 3**, recomendamos que la frase *“A efectos de garantizar la accesibilidad universal y no discriminación, se considerarán como beneficiarias de los apoyos y ajustes razonables, que contempla esta ley.”* se redacte del siguiente modo: *“A estos efectos se considerarán como beneficiarias de los apoyos y ajustes razonables, que contempla esta ley.”*, ya que el precepto está dedicado a las definiciones y *“garantizar la accesibilidad universal y no discriminación”* constituyen el propio objeto de la ley proyectada.

Por otra parte, algunas de las definiciones contenidas en este apartado y también en el siguiente son imprecisas, ya que no acotan suficientemente los conceptos o las situaciones que tratan de definir (por ejemplo, se hace referencia a personas “mayores” o personas de “edad avanzada”, niños y niñas de “corta edad”, etc.), de manera que se está pretendiendo fijar las definiciones de diversas situaciones que realmente quedan sin definir.

El **artículo 4**, apartado 3, dentro del ámbito de aplicación de la norma, prevé que *“3. Para garantizar la participación social de las personas interesadas en las propuestas normativas y el seguimiento de las condiciones de accesibilidad en los diferentes ámbitos, así como la perspectiva de género, se tendrá en cuenta especialmente a las organizaciones representativas de personas con diversidad funcional y de personas mayores”*.

Recomendamos que el texto proyectado se sustituya por el siguiente: *“La participación social de las personas interesadas en las propuestas normativas y el seguimiento de las condiciones de accesibilidad en los diferentes ámbitos se hará con perspectiva de género”*.

En el apartado 1 de este artículo recomendamos se suprima *“en el ámbito de la Comunitat Valenciana”*, ya que, por tratarse de una ley autonómica valenciana, resulta obvio su ámbito de aplicación territorial.

El **artículo 5** prevé el desarrollo reglamentario de la ley, pero se advierte una falta de concreción en cuanto a cuáles serán los concretos contenidos que deben ser objeto de tal desarrollo. Debería explicitarse de forma más concreta y no en términos generales, qué es lo que se habrá de regular a través de los reglamentos de desarrollo.

En la redacción del **artículo 12**, cuando el inciso e) de su apartado 2º se remite al Consejo Valenciano de Promoción y Garantía de la Accesibilidad Universal, regulado “en los artículos 84 y 85” de la presente ley, deberá indicar “en los artículos 85 y 86”, que son los que ciertamente regulan dicho órgano sectorial de participación social.

Desde diferente perspectiva, el anglicismo “y/o” debe corregirse y sustituirse por la conjunción disyuntiva “o”, en la redacción del artículo 11.3 de este Anteproyecto de ley.

Al título II.- Competencias de las administraciones públicas (artículos 14 y 15)

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de la Generalitat 8/2010, de 16 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, se recomienda que, cuando el **artículo 15** del Anteproyecto de ley, en su apartado 2º, delimita las competencias de las Diputaciones

Provinciales valencianas respecto de los municipios “*que tengan menor capacidad de gestión para la elaboración de planes municipales de accesibilidad*”, se indique: “*que tengan menor capacidad económica y de gestión para la elaboración de planes municipales de accesibilidad*”, en concordancia con el citado precepto de la Ley valenciana 8/2010, de 16 de junio.

Reiterando lo ya dicho, se recomienda sustituir el anglicismo “*y/o*” por la conjunción disyuntiva “*o*” en la redacción del apartado 3º del artículo 14 del Anteproyecto en tramitación.

Al capítulo I del título III.- Accesibilidad en las comunicaciones, telecomunicaciones y servicios de la sociedad de la información (artículos 16 a 23)

Nos hallamos ante una regulación bastante novedosa, de difícil aprehensión y dominio debido a los amplios conocimientos técnicos que exige, lo que dificulta la profundidad del análisis que podamos realizar.

Ahora bien, como expresa la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental, fue consultada la asociación de empresas y profesionales de INTERNET en la Comunitat Valenciana (AVALNET) y no formuló alegaciones ni sugerencias.

Por otro lado, muchos de los contenidos de este capítulo también tienen una regulación específica en los artículos 10 y siguientes de la Ley extremeña 11/2014, de 9 de diciembre, en los artículos 35 y siguientes de la Ley murciana 4/2017, de 27 de junio, etc.

El **artículo 16**, “*Información y comunicación accesibles*”, en su apartado 2º, establece que “*Los actos y eventos sociales, las actividades culturales, tales como conferencias, teatro, cine, museos y visitas guiadas a espacios y bienes de interés cultural, y las actividades recreativas que se desarrollan a través de actos y de espectáculos públicos, tales como conciertos, actuaciones musicales y otros, deberán cumplir las condiciones de accesibilidad en la comunicación para que las personas con diversidad funcional y personas con distintas capacidades disfruten de estas, las comprendan y participen en las mismas en las dos lenguas oficiales*”.

Dicho precepto prevé la obligatoriedad de que, en todos los actos relacionados, deba garantizarse la comprensión y participación, en las dos lenguas oficiales, de las personas con diversidad funcional, tanto aquellos que sean organizados por administraciones públicas como por empresas o entidades privadas.

La finalidad del precepto es loable, pero resulta necesario que se concreten cuáles son las condiciones de accesibilidad a que se refiere el precepto; además, no se ha tenido en cuenta cuál será el impacto económico que su cumplimiento puede tener sobre las personas o entidades privadas que organicen dicha clase de actos. Por ello, consideramos que se debe sustituir en el texto del precepto proyectado la expresión “*deberán cumplir ...*” por “*procurarán cumplir ...*”.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al capítulo II del título III.- Accesibilidad en espacios públicos urbanizados, espacios naturales, infraestructuras y edificación (artículos 24 a 43)

Desde luego que resultan acertadas las medidas de accesibilidad que se prevén para la utilización razonable de los espacios públicos urbanizados, los espacios naturales, las infraestructuras y los edificios, si bien muchas medidas se remiten a las posteriores disposiciones reglamentarias.

Ahora bien, el **artículo 24** se refiere a la determinación reglamentaria de los parámetros de obligado cumplimiento en relación con la ejecución de obras e intervenciones en la vía pública, que lamentablemente suelen ser actuaciones que inciden en los usuarios de las vías públicas urbanas, en particular los peatones, que frecuentemente sufren accidentes por caídas en las aceras y en vías públicas urbanas en obras, lo que motiva la posterior presentación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante los respectivos Ayuntamientos, tratándose muchas veces de personas de cierta edad o mayores (Dictamen 281/2022) y, en ocasiones, de personas con alguna discapacidad (Dictamen 632/2022).

Por ello, se aconseja que se introduzca un precepto análogo o similar al artículo 15 de la Ley gallega 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad, de manera que en el texto de la ley se indiquen las características del material que delimitará la zona en obras, para mayor seguridad de los peatones, garantizando un paso continuo y seguro, sin resaltes ni elementos salientes, o bien un itinerario alternativo, y todo ello con la señalización adecuada y rigurosa, perceptible por las personas con cualquier tipo de discapacidad.

Respecto de la accesibilidad a los terrenos que conformen espacios naturales, resulta acertada la perspectiva de conjugar el derecho a la movilidad y de acceso a todos los espacios públicos con aquellas exigencias y condicionantes que derivan del respeto al entorno físico y a la obligación legal de protección y preservación de la naturaleza, de su flora y fauna silvestre y otros elementos, como cuevas, simas, etc.

A este respecto, en cuanto el **artículo 33** alude a los instrumentos de planificación y gestión de los espacios naturales protegidos, puede mejorarse la redacción indicando que estos son los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión y los planes especiales municipales, de acuerdo con los artículos 30 y siguientes de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de que respecto de los parajes naturales municipales (artículo 9 de la misma Ley 11/1994), puedan aprobarse planes especiales de protección.

Debido a su relevancia jurídica, se constata que el apartado 4º del **artículo 40** del Anteproyecto de ley introduce, en la legislación autonómica, una nueva causa de nulidad absoluta o de pleno derecho, lo que en principio tiene la suficiente cobertura formal que le ofrece el inciso g) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. No obstante debería citarse expresamente la referencia al artículo 47.1 de la Ley 39/2015, por ser tal precepto el que dota de cobertura a la previsión de nulidad de pleno derecho que establece.

Al capítulo III del título III.- Accesibilidad en el transporte (artículos 44 a 48).

Este capítulo contempla tanto las condiciones básicas de accesibilidad del transporte público como las tarjetas de estacionamiento para los vehículos de uso privado, habiendo puesto de relieve la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental que ni las asociaciones profesionales del taxi ni las entidades representativas de las personas con discapacidad dedujeron alegaciones o recomendaciones.

Esta regulación dual de la accesibilidad en los sistemas públicos de transporte y las tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad que utilizan vehículos privados es bastante frecuente en la legislación autonómica comparada, como lo revelan: los artículos 30 y siguientes de la Ley gallega 10/2014, los artículos 17 y siguientes de la Ley balear 8/2017, los artículos 47 y siguiente de la Ley catalana 13/2014, los artículos 7 y siguientes de la Ley extremeña 11/2014, etc.

Al capítulo IV del título III.- Accesibilidad en bienes, productos y servicios a disposición del público (artículos 49 a 66).

Esta regulación considera como bienes y servicios puestos a disposición del público, en general, los centros y servicios sanitarios, educativos, de servicios sociales, culturales, los equipamientos y las instalaciones deportivas, los establecimientos comerciales de venta o suministro de bienes, las instalaciones feriales, los servicios turísticos y las instalaciones y servicios

vinculados a los espectáculos públicos, como teatros, cines y actividades recreativas y de ocio.

En relación con el ejercicio de estos negocios y actividades, el Centro directivo encargado de la elaboración del Anteproyecto de ley ha indicado que los Colegios Profesionales, las asociaciones de consumidores y usuarios, las asociaciones de personas mayores y de amas de casa, así como las asociaciones empresariales y sus federaciones, y las organizaciones sindicales que fueron consultadas no formularon ninguna alegación o sugerencia.

Parece necesario y oportuno que se contemple el derecho al acompañamiento de las personas con cualquier discapacidad, de forma generosa, en el apartado 4º del **artículo 52**, pero la regulación del derecho al acompañamiento de los pacientes en general debe remitirse a la legislación autonómica sanitaria, los artículos 40 y siguientes de la Ley de la Generalitat 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana, como resulta lógico, lo que comporta la supresión del primer inciso de este apartado 4º.

En el marco de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad deben potenciarse los mecanismos de información accesible y de lectura fácil, pero parece innecesario e inadecuado que una norma con rango formal de ley, en uno de sus preceptos, el **artículo 62**, imponga seguir *“las reglas europeas para hacer información fácil de leer y comprender (proyecto Inclusión Europe) y la Norma Experimental UNE 15310X: Lectura Fácil. Pautas y Recomendaciones para la elaboración de documentos”*, salvo que a continuación se indique que esta norma técnica *“quedará sustituida por aquella otra que la modifique o mejore”*, u otra expresión equivalente.

Desde diferente perspectiva se recomienda prescindir de la utilización de siglas o abreviaturas, como ocurre con “CTE”, en la redacción de los artículos 64 y 66 del Anteproyecto de ley, debiendo preferir utilizar Código Técnico de la Edificación.

A los capítulos V y VI del título III.- Accesibilidad en las relaciones de las administraciones públicas y la ciudadanía (artículos 67 a 70) y Accesibilidad en la Administración de Justicia (artículo 71)

Esta regulación tiene un gran componente organizativo, si se quiere a los recursos patrimoniales de cada Administración Pública o departamento, al referirse a las condiciones de accesibilidad de la ciudadanía a las oficinas públicas, a los servicios de atención telefónica y a los puntos de acceso general a las sedes electrónicas, como también a los centros o edificios de la Administración electoral, donde se ubiquen las mesas electorales, y a las dependencias e instalaciones de la Administración de Justicia, de modo que tales condiciones de accesibilidad dependerán de la propia gestión de los recursos patrimoniales.

Al capítulo VII del título III.- Accesibilidad en el empleo (artículos 72 a 75).

El derecho al trabajo de las personas con discapacidad se contempla, tanto se trate de trabajo ordinario, como de empleo protegido y de empleo autónomo, en los artículos 35 y siguientes del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que tiene el carácter de legislación que garantiza las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (disposición final primera), lo que no impide que en el ámbito autonómico pueda completarse, en el caso valenciano, con ciertas reglas de inserción laboral y la formación profesional ocupacional que se reconocen en los artículos 21 y siguientes de la Ley de la Generalitat 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad.

Por ello, esta regulación que conjuga la legislación básica estatal en materia laboral y de inclusión en la sociedad y en el mundo del trabajo de las personas con discapacidad, junto con los complementos autonómicos sobre formación para el trabajo y la promoción de la inclusión social comportan que la regulación de este capítulo sobre accesibilidad en el empleo, por un lado, tenga carácter supletorio respecto de la legislación laboral (artículo 72 del Anteproyecto de ley), y, por otro lado, que tenga un marcado carácter de fomento y de regulación de estímulos económicos o ayudas públicas para la contratación de personas con discapacidad o para promover la adaptación de los oportunos puestos de trabajo para estas personas (artículo 75 del propio Anteproyecto de ley).

Consecuentemente, las leyes autonómicas sobre accesibilidad universal no suelen regular específicamente la accesibilidad al empleo, con la excepción de la legislación navarra (los artículos 44 y 45 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio), y el Anteproyecto de ley valenciana que ahora se halla en tramitación.

En el **artículo 73** apartado 4 hacemos la misma recomendación que hemos hecho en el comentario al artículo 62, de manera que se indique que la norma técnica que se contiene en el mismo “*quedará sustituida por aquella otra que la modifique o mejore*”, u otra expresión equivalente.

El **artículo 74** apartado 2 establece que “*La no realización de ajustes razonables en esta materia se considerará conducta discriminatoria, salvo que se acredite la existencia de una carga desproporcionada o indebida*”. Atendido que las conductas discriminatorias son constitutivas de infracción y por ello, sancionables, deberá concretarse el concepto de “*carga desproporcionada o*

indebida” por cuanto afecta a la exigencia de tipicidad de las infracciones y sanciones.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Al título IV.- Planes de promoción y garantía de la accesibilidad universal (artículos 77 a 84).

Las disposiciones autonómicas sobre la planificación de las actuaciones en materia de accesibilidad universal, los denominados planes de accesibilidad, como instrumento en el que se contemplan las obras y actuaciones que deben acometerse en un período temporal presentan una regulación bastante compleja y diferente en las Comunidades Autónomas.

En efecto, la Región de Murcia solo prevé planes municipales de accesibilidad y planes municipales de actuaciones y de gestión en ámbitos concretos con afectaciones en materia de accesibilidad (artículo 22.b de la Ley murciana 4/2017). De forma análoga, en Navarra se contemplan planes integrales de actuación en materia de accesibilidad por las Entidades locales (disposición adicional primera), con la fijación de las medidas a adoptar, su calendario y previsiones económicas.

Ahora bien, la normativa balear admite tanto planes municipales, como planes insulares y planes autonómicos de accesibilidad (artículos 38 a 40 de la Ley balear 8/2017), de modo que a las disposiciones de estos planes deberán adaptarse los restantes planes, normas, ordenanzas o disposiciones de las Administraciones Públicas de las Islas Baleares cuando sean objeto de revisión (disposición transitoria primera).

Por su parte, la Ley catalana 13/2014 admite planes de accesibilidad autonómicos y planes de accesibilidad municipales (en sus artículos 42 a 46), que pueden integrarse en otros tipos de planes, de carácter general, como los planes de movilidad urbana, o bien de tipo sectorial, como el plan de mantenimiento de espacios y edificios de titularidad pública, o bien ser desarrollados o completados por otros planes sectoriales que regulen otras actuaciones de accesibilidad en otros ámbitos de la gestión municipal. Además, los instrumentos de planeamiento deberán adaptarse a las exigencias de la ley de accesibilidad cuando sean objeto de revisión (disposición transitoria segunda).

De forma similar, la legislación extremeña habilita la existencia de planes autonómicos y de planes municipales de accesibilidad (disposición adicional cuarta de la Ley extremeña 11/2014), de modo que las administraciones urbanísticas considerarán, y en su caso incluirán, las previsiones de acciones en materia de accesibilidad, incorporando las

determinaciones oportunas para posibilitar las actuaciones que sean indispensables para asegurar la accesibilidad (disposición adicional quinta). Sin embargo, la normativa gallega no prevé la existencia de planes de accesibilidad como tales, sino proyectos de adaptación y de supresión de barreras arquitectónicas, ya que sus contenidos se aplican directamente a los proyectos de edificación y de urbanización (disposición adicional 1ª).

En este contexto, el Anteproyecto de ley valenciana configura la existencia de planes autonómicos y de planes municipales de accesibilidad, tanto de carácter integral como de carácter sectorial (artículo 77), siendo común una parte de su regulación y específica en otra de sus partes (artículos 80 a 83), y debiendo resaltarse que los planes de accesibilidad municipal deberán coordinarse con los instrumentos de ordenación urbanística (artículo 82.3) y modificarse cuando se revise el planeamiento urbanístico general (artículo 84).

Como se desprende de lo expuesto, la regulación que se propone en este título y las características de los planes autonómicos y municipales de accesibilidad son plenamente homologables a las restantes normativas autonómicas.

Al título V.- El Consejo Valenciano de Promoción y Garantía de la Accesibilidad Universal y otros órganos de participación local (artículos 85 a 87).

Nos hallamos ante órganos sectoriales de participación ciudadana (el Consejo Valenciano y los Consejos Locales en los municipios de más de 50 mil habitantes) cuya composición colegiada equilibrada y paritaria se acompaña con las disposiciones básicas de los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Al título VI.- Régimen sancionador (artículos 88 a 104).

Todas las leyes autonómicas contemplan un régimen sancionador, la tipificación de unas infracciones administrativas, leves, graves y muy graves; la determinación de las personas responsables y las personas interesadas; la previsión de unas sanciones principales, otras accesorias y su graduación; así como el procedimiento que debe tramitarse y la Administración y los órganos competentes para la incoación, la instrucción y la resolución de los respectivos procedimientos.

A tal efecto, ciertas previsiones pueden plantear argumentos a favor o en contra, como la ampliación del concepto de personas interesadas (artículo 90); la tipificación como infracción administrativa de mayor entidad la reiteración durante un período temporal de una infracción de menor entidad (artículos 92.1.j y 93.1.j); las dificultades para distribuir y asignar la

competencia sancionadora a una Administración Pública u otra cuando se produzcan ciertas infracciones y la decisión dependa de valorar “que no trasciendan más allá del ámbito local” (artículo 99.2); la publicidad de las resoluciones sancionadoras, lo que debemos entender que es otra sanción administrativa (artículo 103) o el mero deseo que las cuestiones de competencia se resuelvan antes de dictar el acuerdo de incoación del procedimiento (artículo 104.6), lo que no siempre será posible.

No obstante, teniendo en cuenta que nos hallamos ante un proyecto normativo que se ha elaborado para que sus contenidos tengan rango y valor de ley, sus determinaciones entendemos que, de entrada, se enmarcan dentro de los principios que, para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública, se consignan en los artículos 25 a 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que ya nos hemos referido.

Sin perjuicio de lo expuesto, el **artículo 92**, apartado 1, d), tipifica como infracción grave “*Generar con soluciones alternativas, mediante ajustes que no resulten razonables respecto a las condiciones básicas de accesibilidad, situaciones de riesgo o grave daño para la integridad física o psíquica o la salud de las personas con diversidad funcional o con necesidades especiales*”. Tal previsión resulta excesivamente inconcreta y abierta, por lo que deberá ser acotada y determinada en todos los elementos que configuran el tipo infractor.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Consideramos que el contenido del apartado 5 del **artículo 96** debería ser el apartado 3 del **artículo 94**, ya que el artículo 96 se titula “*Sanciones accesorias*” y lo que se regula en su apartado 5 no es propiamente una sanción accesoria, sino que se refiere a la responsabilidad penal y civil que puede surgir de cualquier sanción, sea principal o accesoria

A las disposiciones de la parte final del Anteproyecto de ley.

El mecanismo previsto en la disposición **adicional segunda** para que el Ayuntamiento pueda actuar en sustitución o en interés del vecino parece exigir, en términos de legalidad, que el Ayuntamiento hubiera dirigido el oportuno requerimiento formal con la finalidad de que la Junta de propietarios y propietarias realice los ajustes razonables, en plazo determinado, lo que habilita tras su negativa o ante el incumplimiento del obligado a que el órgano competente del Ayuntamiento dicte la “orden de ejecución” pertinente, cuya falta de cumplimiento voluntario desembocaría en el procedimiento de ejecución forzosa, en primer lugar mediante el mecanismo de la ejecución subsidiaria y, tras la falta de abono de los gastos devengados

en período voluntario, al procedimiento para su exacción por la vía de apremio.

Esta Institución Consultiva carece de los conocimientos técnicos adecuados que le permitan valorar los objetivos mínimos de calidad que, para las páginas o sitios web de la Administración de la Generalitat, de las Entidades locales y de las entidades, organismos o empresas públicas vinculadas, se contienen y describen con niveles en la disposición **adicional séptima**, pero se aconseja repasar su redacción, con el fin de suprimir el anglicismo “y/o” y para verificar que en el apartado 3º se ha duplicado el artículo determinado femenino “la”, lo que se tendrá que corregir.

Cuando se redacta una disposición modificativa, como es el caso de la disposición **final primera**, que contiene una modificación múltiple de la Ley de la Generalitat 9/2009, de 20 de noviembre, debe advertirse, en primer lugar, que en el párrafo introductorio deben citarse los preceptos que se modifican, es decir, el artículo 4, los apartados 1 y 3 del artículo 5, y el apartado 1 del artículo 7; y, en segundo lugar, que cuando se modifican diversos párrafos de un artículo este debe reproducirse íntegramente, lo que significa que el artículo 5 se reproducirá íntegramente, pudiendo optar en la modificación del artículo 7 entre aplicar el mismo criterio o reproducir solamente su apartado 1.

En cuanto a la disposición **final segunda**, que pretende modificar los artículos 3, 4 y 16 de la Ley de la Generalitat 12/2003, de 10 de abril, sobre perros de asistencia, así como añadirle una disposición adicional quinta, debe indicarse que precisamente la nueva disposición adicional quinta “se añade”, en lugar de “se introduce”, expresión esta última que debe corregirse.

Estas correcciones derivan de las reglas 51 y 61 de las Directrices de técnica normativa que aprobó el Consejo de Ministros en su Acuerdo de 22 de julio de 2005, y que se publicaron mediante la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 2005.

Sexta.- Cuestiones de técnica normativa y aspectos de redacción.

La Dirección General responsable de la elaboración de este Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, atendió con carácter general las reglas y los criterios de sistemática y de técnica normativa dispuestos 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.

Además, el texto del citado Anteproyecto de Ley fue elaborado y redactado de forma cuidadosa y atenta, utilizando un lenguaje administrativo moderno, inclusivo y sin discriminación de género, lo que repercute en la

claridad y la concisión del lenguaje y, con ello, en la misma calidad del Anteproyecto de ley.

Se ha formulado una observación **esencial** de carácter general y observaciones de carácter **esencial** a los artículos 16, 74 y 92 del Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, a los efectos previstos en el artículo 77.3 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado mediante el Decreto del Consell 37/2019, de 15 de marzo.

III CONCLUSIÓN

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

Que el Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de accesibilidad universal inclusiva de la Comunitat Valenciana, se acomoda al ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** que se han realizado.

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

València, 22 de febrero de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. VICEPRESIDENTA I CONSELLERA D'IGUALTAT I POLÍTQUES INCLUSIVE

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”.

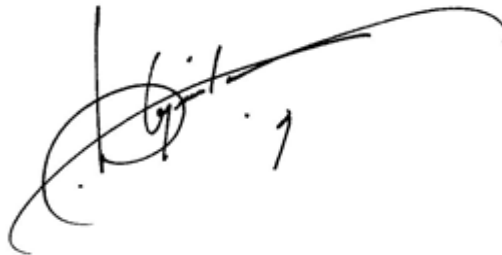
Y la predeterminación del presupuesto de la entidad local respecto a las posibles aportaciones para cofinanciar medidas de accesibilidad, ni permite la plena disposición de los ingresos de la entidad local para destinarlos al ejercicio de sus competencias, ni la capacidad de decisión sobre el destino 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 a large, stylized initial 'E' followed by a series of loops and a long horizontal stroke that curves upwards at the end.

Enrique Fliquete Lliso
CONSEJERO VICEPRESIDENTE