



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 202/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de mayo de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de accesibilidad universal de Canarias (EXP. 105/2022 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 18 de marzo de 2022 y entrada en este Consejo Consultivo de Canarias en la misma fecha, comunica al Presidente del Consejo que la Mesa de la Cámara, en reunión celebrada el 17 de marzo de 2022, adoptó el acuerdo, de conformidad con lo establecido en los arts. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), y 142 del Reglamento del Parlamento, de recabar dictamen preceptivo en relación con la Proposición de Ley de accesibilidad universal de Canarias, presentada conjuntamente por el Grupo Parlamentario Socialista Canario, Grupo Nacionalista Canario, Grupo Parlamentario Popular, Grupo Parlamentario Nueva Canarias, Grupo Parlamentario Sí Podemos Canarias, Grupo Parlamentario Asociación Socialista Gomera, y Grupo Parlamentario Mixto.

Acompaña a la solicitud de dictamen texto de la Proposición de Ley, indicándose en el escrito de solicitud que ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2022.

Posteriormente, por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 31 de marzo de 2022, «*visto escrito del Gobierno, RE núm. 202210000003806, de 29 de marzo de 2022*», se remite documentación complementaria, consistente en informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en la que se formulan observaciones con relación al texto de la PPL.

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

Asimismo, por acuerdo de la Mesa del Parlamento de 7 de abril de 2022, «*visto escrito del Gobierno, RE núm. 202210000004160, de 6 de abril de 2022*», se remite nueva documentación complementaria, consistente en «*Carta de cooperación*» (en términos del propio escrito de observaciones remitido), del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en la que se formulan observaciones con relación al texto de la PPL.

Por último, el 28 de abril de 2022 tiene entrada nuevo escrito del Presidente del Parlamento por el que comunica el Acuerdo de la Mesa de 26 de abril, que da traslado al Consejo Consultivo del oficio de 21 de abril de 2022, del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remiten informes, con relación a las observaciones formuladas por el Estado a la PPL, realizados por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud. Así, consta informe de 31 de marzo de 2022 relativo a las observaciones realizadas por la citada Consejería respecto de las realizadas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, e informe de 11 de abril de 2022 respecto de las observaciones realizadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

2. La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el artículo 11.1.A.c) de la Ley reguladora de este Consejo, que dispone que habrá de recabarse una vez la Proposición de Ley haya sido tomada en consideración, condición, como se apuntó, ya cumplida.

3. El dictamen se solicitó por el procedimiento ordinario, por lo que se debería haber emitido dentro del plazo de treinta días que establece el art. 20 LCCC, es decir, antes del 2 de mayo de 2022. Sin embargo el Pleno de este Consejo, en su sesión de 28 de abril, a la vista de la nueva documentación recibida en esa misma fecha, y con base en la relevancia jurídica y complejidad de la PPL, y a su extensión, acordó ampliar el citado plazo en 15 días hábiles más; es decir, hasta el 23 de mayo de 2022. Todo ello de conformidad con el art. 20.1 de su Ley reguladora.

II

Justificación, objeto, contenido y estructura de la PPL.

1. La justificación de la PPL objeto de este Dictamen se detalla ampliamente en su Preámbulo, en el que se señala:

«Es esencial que las personas con discapacidad participen plenamente en la vida económica y social para que una sociedad tenga éxito en su empeño de generar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Construir una sociedad que incluya a todos

y todas requiere que los marcos legales reflejen adecuadamente las necesidades de las personas con discapacidad.

(...)

El Estatuto de Autonomía de Canarias y la Constitución española establecen que los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, y deben facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, el Estatuto establece que los poderes públicos deben velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables.

Cabe resaltar que la incorporación de nuevas tecnologías, tanto en hogares como en lugares de uso público, en el contexto canario, español y europeo, cambiará de manera radical la forma que tenemos de entender la discapacidad y ayudará a minimizar su impacto, pero para ello es preciso aprovechar esa oportunidad para incluir en la actividad rehabilitadora las condiciones de accesibilidad que acompañen la evolución y la transformación de la sociedad y las condiciones especiales que en cada isla se dan.

Es importante mencionar especialmente la necesidad de regular la accesibilidad en los ámbitos de la comunicación y la información en los bienes y servicios, en el sentido definido por la Estrategia europea, aspecto no suficientemente desarrollado en la normativa vigente y que tiene gran incidencia en la autonomía de las personas con discapacidades sensoriales y en la posibilidad de participar en igualdad de condiciones que los demás usuarios de un servicio. En los últimos años, las tecnologías de la información y la comunicación han avanzado de tal forma que tienen presencia constante en cualquier situación de la vida diaria y se han convertido en un elemento esencial para permitir a las personas con discapacidad visual y auditiva llevar una vida normalizada y poder relacionarse, formarse, trabajar y disfrutar del ocio y, especialmente, de la cultura, en todas sus vertientes.

También es relevante mencionar la necesidad que tienen las islas de regular la accesibilidad en los ámbitos del turismo y el acceso al mar y a los espacios naturales, aspecto no suficientemente desarrollado en la normativa vigente y que tiene gran incidencia en la autonomía de las personas con discapacidades sensoriales que nos visitan y en el disfrute completo que la naturaleza ofrece en las Islas Canarias y que debe estar al alcance de todos.

(...) »

Y añade:

«La presente ley se fundamenta también en las cifras estadísticas relativas a las personas con discapacidad y a los datos de evolución demográfica.

En cuanto a las personas con discapacidad, Canarias tiene alrededor de 122.000 de personas con discapacidad reconocida, y se calcula que en Europa hay cerca de ochenta

millones de personas con una o más discapacidades que por causa de barreras en el entorno no pueden llevar una vida normal y se encuentran con situaciones de desigualdad y de discriminación social.

Es preciso tener presente, en cuanto a la edad, que el incremento de la esperanza de vida, por encima de los ochenta años de media, y el envejecimiento de la población en los últimos años han conllevado que Canarias tenga alrededor de un 16% de personas mayores de sesenta y cinco años. También en Europa el envejecimiento es muy significativo, y se sitúa en 87 millones de personas mayores de sesenta y cinco años, un 18 % de la población, según datos de la Unión Europea y del Instituto Nacional de Estadística. Estudios de la Organización de las Naciones Unidas calculan que un 75 % de las discapacidades surgen en la vida adulta y que, debido al envejecimiento, la prevalencia de las discapacidades aumenta representativamente.

Los obstáculos físicos y virtuales, más allá de estas cifras y proyecciones, no perjudican solo a un colectivo específico, sino que dañan o pueden desfavorecer al conjunto de la población. Es preciso que la condición de accesibilidad se entienda como útil o necesaria no solo para las personas con discapacidad o con otras dificultades de interacción con el entorno, sino para todas las personas que pueden llegar a beneficiarse de la misma por la evolución de su situación o de sus capacidades a lo largo de las distintas etapas de la vida. En este sentido, resulta especialmente indispensable incrementar los esfuerzos, tanto de los responsables y gestores públicos como de los agentes privados, desde un punto de vista pedagógico, así como desde un punto de vista educativo y divulgativo, para avanzar hacia el concepto de accesibilidad universal y de diseño para todos. Las nuevas tecnologías ofrecen inmensas oportunidades para conseguir los objetivos que se derivan de la presente ley, pero también pueden convertirse en un obstáculo si no se consigue hacerlas accesibles al conjunto de la población».

2. Con base en esta justificación, y tal y como se dispone en su artículo 1, la PPL tiene por objeto:

«a) Establecer las condiciones de accesibilidad necesarias para que los espacios de uso público, los edificios, los medios de transporte, los productos, los servicios y los procesos de comunicación garanticen la autonomía, la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad o con otras dificultades de interacción con el entorno.

b) Integrar en el marco normativo de Canarias las condiciones básicas de accesibilidad, de acuerdo con las directrices estatales, europeas e internacionales.

c) Promover la utilización de productos de apoyo a la accesibilidad que mejoren la calidad de vida de las personas con discapacidad o con otras dificultades de interacción con el entorno».

Así esta PPL tiene dos objetivos, principalmente, como señala su propio Preámbulo: *«por una parte, conseguir una sociedad inclusiva y accesible que permita avanzar hacia la plena autonomía de las personas, evite la discriminación y propicie la igualdad de oportunidades para todos, especialmente para las personas que tienen discapacidades; por otra parte, actualizar y facilitar un marco normativo propio más ágil en materia de accesibilidad, adecuado a las directrices internacionales, europeas y estatales, en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias».*

3. El texto de la iniciativa se estructura de la siguiente manera:

1) Un índice.

2) Un amplio Preámbulo en el que se argumentan las razones de la norma propuesta, así como se establece su marco normativo y competencial, y se determina su estructura y contenido.

3) Una parte dispositiva con la siguiente estructura y contenido:

- El Título I, rubricado *«Disposiciones generales»*, contiene los arts. 1 al 3, relativos al objeto y al ámbito subjetivo de aplicación de la norma, así como las definiciones de los términos en ella usados.

- El Título II se titula *«De las competencias»*, y regula en los arts. 4 al 6 las que corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a los Cabildos Insulares y a los Ayuntamientos.

- El Título III: *«De la accesibilidad universal»*, a su vez se divide en los siguientes Capítulos:

I) *«Accesibilidad universal en el territorio de las islas»*, que contiene los arts. 7 al 12, en los que se establecen las definiciones, las condiciones de accesibilidad universal de los espacios urbanos de uso público de nueva creación, las condiciones de accesibilidad universal de los espacios urbanos de uso público ya existentes, las condiciones de accesibilidad universal de los espacios naturales de uso público, los elementos de urbanización y mobiliario urbano y los elementos provisionales.

II) *«Accesibilidad universal en la edificación»*. Como en el capítulo anterior, dedica el art. 13 a definiciones, y los arts. 14, a las condiciones de accesibilidad universal de los edificios de nueva construcción; 15, a la reserva de viviendas para personas con discapacidad; 16, a las condiciones de accesibilidad universal de los edificios existentes; 17, a los edificios con valor histórico-artístico; y 18, a las condiciones de accesibilidad universal de los edificios multifamiliares.

III) *«Accesibilidad universal en los medios de transporte público, insular e interinsular».*

Este capítulo contiene en los arts. 19 al 22 la regulación de: definiciones, condiciones de accesibilidad universal del transporte público de viajeros en Canarias, material móvil de nueva adquisición para el transporte público de viajeros, y plan de implantación de la accesibilidad universal en los medios de transporte en Canarias.

IV) *«Accesibilidad de los productos».*

En este capítulo, a lo largo de los arts. 23 y 24, además de establecerse definiciones, se regulan las condiciones de accesibilidad universal de los productos.

V) *«Accesibilidad de los servicios en Canarias».*

Al igual que en los capítulos anteriores, dedica un artículo, el art. 25 a definiciones, y los arts. 26, a las condiciones de accesibilidad universal de los servicios públicos; 27, a las condiciones de accesibilidad universal de los servicios de uso público; 28, a la formación del personal de atención al público; y 29, al derecho a recibir atención personalizada.

VI) *«Accesibilidad en la comunicación en Canarias».*

Igualmente, en este capítulo se dedica el art. 30 a definiciones, regulándose en los arts. 31 al 35, los derechos de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas; las condiciones de accesibilidad universal en la comunicación en el ámbito de la educación canaria; la accesibilidad universal en la comunicación, sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles; la accesibilidad universal en la comunicación en la relación con las Administraciones Públicas y los proveedores de servicios públicos; y las condiciones de accesibilidad universal de los elementos de información y señalización.

VII) *«Accesibilidad universal de las actividades culturales, deportivas y de ocio».*

En este capítulo, en su art. 36 se establecen las condiciones de accesibilidad universal de las actividades culturales, deportivas y de ocio.

VIII) *«Mantenimiento de la accesibilidad universal».*

Contiene este capítulo los arts. 37 al 42: definiciones; mantenimiento de la accesibilidad universal en los edificios y espacios de titularidad pública; así como en los edificios y espacios de titularidad privada; el contenido del Libro del edificio en materia de accesibilidad universal; el mantenimiento de la accesibilidad universal del

transporte público de viajeros; y el mantenimiento de la accesibilidad universal en los productos y servicios de uso público.

IX) *«De la igualdad de oportunidades y no discriminación».*

Contiene este capítulo, en los arts. 43 al 46, la regulación de la garantía del derecho a la igualdad de oportunidades y no discriminación; vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades; medidas de acción positiva en beneficio de personas en especial situación de vulnerabilidad; dedicando el art. 46 a las mujeres y niñas con discapacidad.

X) *«Planes de accesibilidad universal».*

A través de los arts. 47 al 51 se recoge en este capítulo el contenido de los planes de accesibilidad universal; su ejecución y revisión; su publicidad e información; los Planes de accesibilidad universal de los espacios naturales de Canarias; y los Planes de accesibilidad universal de los servicios y equipamientos de uso público y de los centros de trabajo de gran afluencia.

- El Título IV de la PPL se rubrica: *«Tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad»*; conteniendo el mismo tanto conceptos generales (art. 52); como el establecimiento de beneficiarias (art. 53), ámbito de aplicación (art. 54); las competencias de las Administraciones Públicas (art. 55); el Registro de las tarjetas (art. 56); y el uso de las tarjetas de estacionamiento y de las plazas reservadas (art. 57).

- El Título V, intitulado *«De la promoción y la formación»*, contiene en los arts. 58 al 62 la regulación sobre las ayudas a las actuaciones de promoción de la accesibilidad universal; medidas de promoción, fomento y sensibilización; información y asesoramiento; campañas educativas y formación; y la accesibilidad universal en los planes de estudio.

- El Título VI lleva por rúbrica *«De las medidas de intervención, control y evaluación»*, conteniéndose en el mismo la regulación de la supresión de barreras a la accesibilidad universal en edificios de viviendas (art. 63); la intervención administrativa en edificios de viviendas (art. 64); el control administrativo previo (art. 65) y posterior (art. 66); los mecanismos de evaluación (art. 67); las denuncias (art. 68); y las soluciones alternativas (art. 69).

- Se regula en el Título VII al *«régimen sancionador»*, estableciendo los sujetos en su art. 70 y la legitimación en el art. 71.

Dedica este título una Sección I a las Infracciones: arts. 72 al 76: Objeto, clases, prescripción, cómputo del plazo de prescripción, y criterios de graduación de las sanciones.

Por su parte, se dedica una Sección II a las Sanciones: arts. 77 al 82: sanciones, sanciones accesorias, consecuencias del incumplimiento en materia de acceso a bienes y servicios, prescripción de las sanciones, cómputo del plazo de prescripción de las sanciones, y cumplimiento de las obligaciones establecidas en la PPL.

Por último, la Sección III se dedica a la «*Garantía del régimen sancionador*», y contiene en los arts. 83 al 87 las normas sobre garantía de accesibilidad universal de los procedimientos, instrucción, publicidad de las resoluciones sancionadoras, deber de colaboración y competencia.

- El Título VIII lleva por rúbrica «*Consejo para la Promoción de la Accesibilidad*», viniendo a regularse el mismo en los arts. 88 al 91, así: su naturaleza y adscripción, su composición y funciones, previéndose en el art. 91 su desarrollo reglamentario.

4) Por último, una parte final compuesta por nueve disposiciones adicionales, relativas a los Planes de accesibilidad universal, la incorporación de mecanismos en el planeamiento urbanístico para facilitar la instalación de ascensores, la atribución de la función inspectora y de control en materia de accesibilidad universal, la comunicación de datos personales, los procedimientos sancionadores en materia de derechos y deberes de los usuarios de perros de asistencia, las infracciones y sanciones en el ámbito laboral, los plazos de los acuerdos con los proveedores de servicios culturales, deportivos y de ocio en Canarias para la elaboración de los planes de accesibilidad universal, al Observatorio Canario de Accesibilidad universal, y a la Oficina Técnica de Accesibilidad universal; dos disposiciones transitorias, dirigidas a disponer la adaptación de los instrumentos de planeamiento y de las disposiciones reglamentarias, y al régimen de las disposiciones relativas a los espacios urbanos y las edificaciones; y una disposición derogatoria de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma y ámbito normativo en el que se inserta la PPL.

1. El Preámbulo de la PPL recoge expresamente que «(e)l Estatuto de Autonomía y la Constitución española establecen que los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los que

se integra sean reales y efectivas, y deben de facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, el Estatuto establece que los poderes públicos deben velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables».

Efectivamente así se establece en los artículos 9.2 de la Constitución (CE), y en el artículo 11 EAC. Particularmente, en el apartado 2 de este art. 11 se dispone expresamente que los poderes públicos garantizarán el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación por razones -entre otras- de edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Además, el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), como también lo hicieron el resto de los estatutos denominados "*de última generación*", desarrolló más ampliamente que la legislación anterior los derechos reconocidos a las personas que ostentan la condición de canarios, al disponer que *«son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución española y en el presente Estatuto, así como en el Derecho de la Unión Europea y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos».*

Y en relación a los derechos de las personas más vulnerables, se dice en nuestro Estatuto:

«Artículo 16. Derechos de las personas en situación de discapacidad y de dependencia.

1. Se garantiza el derecho a una vida digna e independiente de todas las personas que se encuentren en situación de discapacidad o de dependencia.

2. Los poderes públicos promoverán activamente el derecho de las personas en situación de discapacidad o de dependencia a acceder en términos de igualdad y sin discriminación alguna al ejercicio de sus derechos, garantizando su desarrollo personal y social.

3. Se garantizará por los poderes públicos un sistema de calidad de los servicios y prestaciones especializados para las personas en situación de discapacidad o de dependencia, con la supresión de barreras físicas y legales facilitando su desarrollo en todas las facetas, conforme se establezca en las leyes.

4. El uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de trato de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto. A estos efectos, y entre otras acciones, se adoptarán las

medidas necesarias que permitan la comunicación a través de la lengua de signos entre las personas sordas y las Administraciones de la Comunidad».

Pero, como vimos en el preámbulo de la PPL, la dependencia se extiende a las personas mayores, a cuyos derechos se refiere el art. 15 EAC:

«Artículo 15. Derechos de las personas mayores.

Los poderes públicos canarios garantizarán a las personas mayores una vida digna e independiente, una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo y el derecho a un atención sanitaria, social y asistencial, promoviendo y asegurando las acciones y medidas necesarias para su bienestar social, económico y personal, así como a percibir prestaciones en los términos que se establezca en las leyes».

2. Tales derechos se encauzan en la PPL que nos ocupa a través del ejercicio de varias competencias, siendo la cobertura de todas ellas la prevista en el art. 142 EAC, que atribuye al Gobierno de Canarias la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, los cuales, de acuerdo con Ley 16/2019, de 26 de marzo, de Servicios Sociales, tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno, con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar. Estos servicios, configurados como un elemento esencial del Estado del bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas en la sociedad durante todas las etapas de su vida y a promocionar la cohesión social y la solidaridad.

Además, en la presente PPL se regula la accesibilidad universal a través del ejercicio de otros títulos competenciales habilitantes contenidos en el EAC, que vienen especificados en el propio art. 2 de la norma propuesta, al señalar:

«Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.

Las disposiciones de la presente ley vinculan a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que realice alguna de las actuaciones sujetas a la misma en materia de accesibilidad en los siguientes ámbitos:

a) Edificaciones, espacios públicos urbanizados y espacios naturales protegidos de uso público.

b) Transportes e infraestructuras.

c) Telecomunicaciones y sociedad de la información.

d) Bienes y servicios a disposición del público y relaciones con las Administraciones Públicas Autonómica, Insular y Local.

e) Accesibilidad a las actividades culturales, deportivas y de ocio.

f) Formación y educación.

g) Cualquier otra competencia o ámbito que sea transferido a la Comunidad Autónoma que pueda traer aparejados impedimentos para la participación de las personas con discapacidad».

Así, se ejercen competencias en el ámbito de la ordenación del territorio (art. 156), urbanismo (art. 158) y vivienda (art. 143), obras públicas (art. 159), transportes (art. 160) e infraestructuras del transporte (art. 161), carreteras y ferrocarriles (art. 162), medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual (art. 164), educación (art. 133), cultura (art. 136), y deporte y ocio (art. 138).

En todos estos títulos competenciales, en unos casos en régimen de exclusividad, mientras que, en otros, compartida con el Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias puede legislar sobre estos aspectos dentro de los límites que el propio Estatuto establezca y en el marco de la legislación básica del Estado, por lo que, con carácter general, existe habilitación competencial para dictar la norma que se pretende, sin perjuicio de que, como veremos más adelante, a la hora de analizar su articulado, podamos advertir ciertos excesos competenciales.

Esta advertencia resulta de especial relevancia al hilo del contenido de los informes del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que observan posibles vulneraciones de la legislación básica; en particular, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, y del Código Técnico de la Edificación, aprobado en virtud del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

3. En relación con el marco normativo en el que se inserta la PPL ha de decirse que la Constitución Española, además de lo establecido en el art. 9.2 ya citado, recoge en su art. 49 un mandato a los poderes públicos para que realicen *«una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título (Título I “De los derechos y deberes fundamentales”) otorga a todos los ciudadanos».*

En cumplimiento de este mandato constitucional se dictó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, en cuyo título IX se recogen una serie de medidas tendentes a facilitar la movilidad y accesibilidad de este colectivo, a cuyo fin las Administraciones Públicas competentes deberán aprobar las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas.

Esta Ley estableció un sistema de prestaciones económicas y servicios, medidas de integración laboral, de accesibilidad y subsidios económicos, y una serie de principios que posteriormente se incorporaron a las leyes de sanidad, educación y empleo.

Posteriormente se aprobaría la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que se centró en dos estrategias de intervención: la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal. Esta Ley ya previó un régimen de infracciones y sanciones que se hizo realidad con la aprobación de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que vino a implantar que corresponde al legislador autonómico la tipificación de las infracciones y sanciones, sin perjuicio del régimen de infracciones que establece para garantizar la plena protección de las personas con discapacidad.

Asimismo, supone un hito fundamental la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, pues determina la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, de modo que considera a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y los poderes públicos están obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo.

A raíz de ello se aprobó la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su Disposición final segunda -en la redacción que posteriormente se le dio por la Disposición final quinta de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios- mandató al Gobierno a elaborar y aprobar, un Texto Refundido *«en el que se regularicen, aclaren y armonicen la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad»*.

Este Texto Refundido se aprobó mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, en el que su parte expositiva recoge que *«ha tenido como referente principal la mencionada Convención Internacional. Por ello, además de revisar los principios que informan la ley conforme a lo previsto en la Convención, en su estructura se dedica un título específico a determinados derechos de las personas con discapacidad. También se reconoce expresamente que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se realizará de acuerdo con el principio de libertad en la toma de decisiones»*.

Esta norma, ha sido objeto de posteriores modificaciones, siendo la más reciente la operada por la Ley 6/2022, de 31 de marzo, con la finalidad de establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación, que se dictó al amparo de la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.1ª CE, para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta la aprobación de otras normas de inclusión, tales como la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, también de carácter básico (disposición final primera), que reconoce el derecho de libre opción de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas, y a los distintos medios de apoyo a la comunicación oral, lo que constituye un factor esencial para su inclusión social.

Por su parte, en nuestra Comunidad Autónoma, la promoción de la accesibilidad tuvo su primera manifestación normativa a través del Decreto 63/1989, de 25 de abril, de adjudicación de viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde se regulaba la supresión de barreras arquitectónicas, aprobándose posteriormente la Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación, cuyo desarrollo se llevó a cabo a través del Decreto 227/1997, de 18 de abril, luego modificado por el Decreto 148/2001, de 9 de julio. No obstante, tales normas sólo encauzan la accesibilidad desde el punto de vista de la supresión de barreras arquitectónicas.

Toda esta normativa, estatal y autonómica, es citada en el Preámbulo de la PPL objeto de este Dictamen. Sin embargo no existe referencia alguna ni a la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, ni a la Ley

6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación.

Estas dos leyes se han dictado al amparo de las competencias exclusivas del Estado contempladas en los apartados 5º, 6º y 8º (la primera) y 1º (la segunda) del art. 149.1 CE. Por ello, no sólo deben citarse en el Preámbulo de la norma, sino que su contenido tiene que respetar escrupulosamente lo dispuesto en ellas.

Lo mismo puede decirse de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, básica en la mayoría de sus preceptos, en particular en lo referente al régimen sancionador.

La actualización del marco normativo vigente, por tanto, ha de ir acompañada de la adecuación que en su caso proceda efectuar del contenido de las disposiciones correspondientes de la PPL.

4. La iniciativa legislativa sometida a dictamen sigue la estela marcada por algunas Comunidades Autónomas que han procedido a regular esta materia mediante norma jurídica con rango legal. Es el caso de Galicia (Ley 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad universal de Galicia), Extremadura (Ley 11/2014, de 9 de diciembre, de accesibilidad universal de Extremadura), Murcia (Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia), o Navarra (Ley foral 12/2018, de 14 de junio, de accesibilidad universal de Navarra). Y de forma más limitada: Baleares (Ley 8/2017, de 3 de agosto, de barreras arquitectónicas de Illes Balears), o Cantabria (Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de garantía de los derechos de las personas con discapacidad de Cantabria).

IV

Observaciones al contenido de la PPL.

A) De carácter general:

1º).- En relación con la seguridad jurídica.

Antes de entrar en el análisis concreto de la PPL es preciso advertir, como ya ha hecho este Consejo Consultivo en otras ocasiones, *«que la técnica normativa está al servicio de la calidad de las normas y esta redundante en la seguridad jurídica, principio este último, consagrado en el art. 9.3 CE conforme al cual “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las*

disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos" ».

Así nos manifestamos en nuestro Dictamen 352/2020, de 24 de septiembre, en relación con la Proposición de Ley de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales, en el que también decíamos: *« (...) No hay que olvidar que el Derecho puede entenderse como un «instrumento de resolución de conflictos sociales de forma pacífica» y para ello hay dos factores esenciales: la comunicación y la seguridad».*

En ese Dictamen citábamos expresamente la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2000, en la que se recogía una referencia a la seguridad jurídica, que el Consejo de Estado incluyó en su Memoria correspondiente a 1992: *«La seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 CE significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone, por un lado, un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Esas dos circunstancias, certeza y estabilidad, deben coexistir en un Estado de Derecho».*

Al hilo de la doctrina expuesta, se advierte que la PPL objeto de este Dictamen, adolece de deficiencias atinentes a la técnica normativa, la seguridad jurídica, de contenido y competenciales, que deben ser corregidas para que sea acorde al parámetro de adecuación, constituido por la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía y el resto del Ordenamiento Jurídico de aplicación.

1. A este respecto resulta preciso recordar que los diferentes documentos sobre recomendaciones de técnica normativa tienen como objetivo mejorar la certeza del derecho y la seguridad jurídica consagrada en el citado art. 9.3 CE y, por consiguiente, que están dirigidas a facilitar la tarea de los operadores jurídicos.

Nos referimos a dos normas que, si bien no son de aplicación a las Proposiciones de Ley sino a la iniciativa legislativa del Gobierno, bien pueden servir de guía en la elaboración de cualquier norma, a fin de alcanzar la necesaria seguridad jurídica exigida por nuestra Constitución.

Así, la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa:

«30. *Extensión. Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.*

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

“31. *División del artículo. El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.*

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).

No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición».

De igual forma, en el ámbito autonómico, el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura contiene directrices sobre la forma y estructura de las normas con rango de ley. Específicamente y en relación con su articulado, su directriz vigesimosegunda dispone:

«Vigesimosegunda. Los artículos.

1. Los artículos se numerarán en cardinales arábigos; de haber uno solo se indicará como artículo único.

2. Los artículos se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que se refieren. La indicación del artículo, su número y su denominación se situarán en el margen izquierdo de la línea superior a la del texto del artículo correspondiente en minúsculas realizadas tipográficamente en negrita.

3. Los criterios orientadores para la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.

4. Los artículos podrán dividirse en apartados o párrafos. Los primeros se numerarán en cardinales arábigos; si solo hay uno, este no llevará indicación alguna. Los apartados no deberían exceder de cuatro, siendo aconsejable en otro caso crear un nuevo artículo.

5. Los apartados podrán también dividirse a su vez; las divisiones irán precedidas de letras minúsculas ordenadas alfabéticamente y con el signo de cerrar paréntesis. Se tendrán en cuenta las siguientes reglas de tabulación:

a) Todos los elementos de la enumeración deberán estar tabulados, excepto la cláusula que la introduzca y, en su caso, la que la cierre, que no lo estarán.

b) En una enumeración tabulada todos los elementos serán de la misma clase. La enumeración tendrá un tema común.

c) Cada elemento deberá concordar con la fórmula introductoria de la enumeración y con el inciso final si lo hubiere.

d) Cuando la enumeración tabulada forme parte de una oración, cada elemento comenzará en minúsculas y acabará con coma o punto y coma, excepto el penúltimo, que acabará con las conjunciones "y" o, en su caso, "o" y el último que, de no haber una cláusula de cierre, acabará con un punto y aparte.

e) Si el material tabulado es solo una lista que sigue a una oración completa, cada elemento empezará en mayúsculas y acabará con un punto.

f) Todos los apartados o párrafos deberán estar sangrados con idéntico criterio.

g) Los dígrafos *ch* y *ll* no se toman como letras independientes a efectos de la ordenación alfabética».

Pues bien, en contra de estas recomendaciones, la PPL que nos ocupa abusa de extensos artículos, como es el caso del art. 3 ('Definiciones', en general) o del art. 30 ('Definiciones' circunscritas al ámbito de la "Accesibilidad universal en la comunicación"), que llegan a ocupar más de tres páginas, con numerosos apartados y subapartados que hacen muy difícil su lectura.

Ello es especialmente reprochable respecto del art. 30, cuyo contenido íntegro son definiciones de términos y expresiones, sin que se alcance a comprender la razón de su inclusión en esta norma, pues en su mayoría no se utilizan en la PPL sino para definirlos.

Más gravosa es la deficiencia de técnica normativa respecto del art. 32, pues no utiliza ningún tipo de numeración en los párrafos. Así, debería señalarse con el número 1 el primer párrafo, y con el número 2 el segundo. Y, dado que este párrafo introduce las obligaciones del departamento competente en relación con el alumnado con discapacidad, los siguientes párrafos que comienzan con "debe garantizar", así como el que comienza como "el departamento competente en materia de enseñanza" (que, además, dado que ya esto está en el encabezado del

apartado 2, debe eliminarse y comenzar por "debe garantizar"), se separarán por letras, como subapartados del apartado 2 que son. A continuación, el resto de los párrafos se numerarán con los números 3, 4, y 5.

Lo mismo ha de decirse del art. 34, que dispone de nada menos que catorce párrafos, que, además, no están enumerados, contribuyendo ello una vez más, a la dificultad de comprensión en la lectura del artículo y, por ende, en la conculcación de la seguridad jurídica.

Asimismo, deberán enumerarse los párrafos del art. 87.

2. Por otra parte, incurre la PPL en el abuso de conceptos jurídicos indeterminados: "*establecimientos de gran dimensión*" (art. 16.2), lo que es especialmente inadecuado en el régimen sancionador, donde se refiere a "*situación análoga o comparable*" [art. 73.3.a), art. 73.4.a)], "*imposición abusiva (...) basada en una posición de ventaja*" [art. 73.3.d)], "*actos discriminatorios u omisiones muy graves (...)*" [art. 73.4.a)], "*incumplimiento muy grave (...)*" [art. 73.4.b)], "*cualquier forma de presión muy grave (...)*" [art. 73.4.e)], "*cargas humillantes*" [art. 73.4.i)], "*dificulte gravemente (...)*" [art. 73.4.k)], "*susceptible de ser objeto de un mayor grado de discriminación*" (art. 76.2), (...)

3. Finalmente, en aras de la seguridad jurídica, y para los supuestos de cambios normativos, debe evitarse la cita de normas concretas, o bien, de hacerlo, debe añadirse: "o norma que la sustituya": así debe señalarse en el art. 18.1, tras citar la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal o en la Disposición adicional tercera 1, al aludir a la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

2º).- Las *leges repetitae*

Este Consejo Consultivo ha de volver a recordar su reiterada doctrina acerca de la proscripción de reproducir en la legislación autonómica, con carácter general, las normas estatales dictadas en el ámbito de sus competencias.

Así lo hemos señalado recientemente, entre otros, en nuestro dictamen 501/2021, de 19 de diciembre, en los siguientes términos:

*«Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las *leges repetitae*. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; 275/2018, de 15 de junio; y 410/2021, de 3 de septiembre) hemos señalado, lo siguiente:*

«La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

“No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases”.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]».

Asimismo, en el Dictamen 553/2018, de 12 de diciembre, este Consejo ha señalado:

«La doctrina constitucional sobre las *leges repetitae* se halla recogida, entre otras muchas, en las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, concluyendo el dictamen que la reproducción de preceptos de la LOPJ que efectuaba el PD entonces dictaminado no podía entenderse dirigida a la mejor inteligibilidad y sentido de la norma.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).

Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar

inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando esta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del Ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico».

Pues bien, en la presente PPL se observa a lo largo de su articulado un uso reiterado de esta praxis (señaladamente, en la regulación de las infracciones y sanciones), incluso cuando las competencias corresponden íntegramente al Estado o revisten carácter básico. Tal es el caso singularmente en la regulación del régimen sancionador (arts. 70 a 87 PPL), que contiene diversos preceptos que constituyen reiteración de lo dispuesto en los arts. 79 a 93 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

Ciertamente cabe el empleo de esta técnica en algunas ocasiones, cuando lo requiere el entendimiento de la propia legislación autonómica, pero no así con carácter general, menos, cuando la reproducción se produce de forma parcial y fragmentada y por tanto inexacta.

B) De carácter particular:

1) Al Preámbulo.

1.1. La parte expositiva, sería más adecuado denominarla 'Exposición de Motivos', y no 'Preámbulo', de forma análoga a como prevé la Directriz Decimonovena, apartado 1, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, para las iniciativas legislativas del Gobierno autonómico.

1.2. En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto de la PPL, el Preámbulo sólo cita el art. 142, en cuyo apartado 1 recoge la competencia exclusiva en materia de servicios sociales.

Sin embargo, y tal como hemos expresado en el Fundamento III.2. en los preceptos de la PPL también se están ejerciendo competencias en el ámbito de la ordenación del territorio (art. 156), urbanismo (art. 158) y vivienda (art. 143), obras públicas (art. 159), transportes (art. 160) e infraestructuras del transporte (art. 161), carreteras y ferrocarriles (art. 162), medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual (art. 164), educación (art. 133), cultura (art. 136), y deporte y ocio (art. 138).

Por lo tanto, deberá completarse la Exposición de Motivos incluyendo todas estas competencias que son, realmente, las que en cuyo ejercicio se dicta la PPL.

1.3. También el contenido del Preámbulo resulta insuficiente en relación al marco normativo que se cita, tal y como ya dijimos en el Fundamento III.3 anterior, al que nos remitimos.

2) Al artículo 2.

Existe un error al indicar los distintos ámbitos de las actuaciones sujetas a la ley, pues comienzan con la letra d), cuando -obviamente- debería comenzar por la letra a).

Además, este precepto no debería limitarse a establecer el ámbito subjetivo de la ley, sino incluir también su ámbito territorial, al efecto de establecer la vinculación de la regulación que en ella se contiene con el ámbito autonómico.

3) Al artículo 3.1.j).

Se define la "*accesibilidad cognitiva*" como un concepto propio, mas, en la Ley básica estatal (Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social), este concepto queda incluido en la propia accesibilidad universal al señalar en su art. 2.k):

«Accesibilidad universal: es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. En la accesibilidad universal está incluida la accesibilidad cognitiva para permitir la fácil comprensión, la

comunicación e interacción a todas las personas. La accesibilidad cognitiva se despliega y hace efectiva a través de la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas y otros medios humanos y tecnológicos disponibles para tal fin. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse».

Esta definición, distinta del concepto establecido con carácter básico, sin justificación alguna, sólo contribuye a una mayor inseguridad jurídica en el manejo de los conceptos normativos.

4) Al artículo 8.

Este artículo, que regula las condiciones de accesibilidad universal de los espacios urbanizados de uso público de nueva creación, se refiere en el apartado 2, in fine, a *“ la vinculación del sector afectado con los sectores limítrofes”*.

El término *“ ámbito o sector”* es un concepto urbanístico que responde a una delimitación aprobada por los instrumentos de planeamiento. Por ello, su utilización en esta PPL puede provocar confusión y comprometer su seguridad jurídica. A tal fin conviene reservar el término *“ sector”* al suelo delimitado por el planeamiento, y usar el término *“ espacios”*, o *“ espacios urbanizados”* (como se hace en el apartado 1) para el resto.

5) Al artículo 14.2.

Procede acoger aquí en su integridad la observación remitida por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, realizada por la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura:

«La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura señala respecto al artículo 14 apartado 2 relativo a las “Condiciones de accesibilidad de los edificios de nueva construcción”, que en dicho artículo se hace una referencia a los “supuestos establecidos por el CTE y el reglamento que se desarrolle, el itinerario peatonal accesible que conecta la vía pública y la entrada a cada vivienda, puede sustituirse por la previsión, dimensional y estructuralmente, de un espacio suficiente que permita en un futuro la instalación de un ascensor accesible para hacer accesible el itinerario”.

Las condiciones de accesibilidad que fija el Código Técnico de la Edificación (CTE), a través del Documento Básico de Seguridad de Utilización y Accesibilidad (DBSUA), son básicas para todo el territorio nacional pudiendo en su caso ser más exigentes en el territorio de una comunidad autónoma porque así lo determinara su normativa de accesibilidad dictada en el ejercicio de su competencia.

En ningún caso las condiciones establecidas por la normativa autonómica en materia de accesibilidad pueden ser menos exigentes que las estatales. En el caso concreto, de la exigencia de una previsión dimensional y estructural para la instalación futura de un ascensor accesible, existe en la actualidad un conflicto entre la normativa autonómica en la materia y el DBSUA, siendo más exigente el DBSUA, que además es un reglamento posterior, que por tanto anula las previsiones autonómicas en la materia.

La manera en que se redacta este apartado, y el hecho de que esta propuesta de ley no entre a detallar ninguna exigencia salvo ésta en particular, donde existe una discrepancia entre la norma autonómica y la estatal, hace que la redacción sea confusa respecto a cuál de las dos normativas es de aplicación en caso de discrepancia entre ambas. En caso de discrepancia siempre debería quedar claro que sería de aplicación la normativa más exigente entre las dos en lo que respecta a este punto.

En todo caso, cabe destacar que debería revisarse este apartado por acabar en una frase no desarrollada: «En cualquier caso, las viviendas».

A lo que añade:

«Por último, llama la atención, que no se haga ninguna referencia a la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, cuando se refiere a las condiciones de accesibilidad en el territorio (Título III, Capítulo I). Dicha Orden responde, al igual que el CTE, al mandato contenido en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.

Aunque es cierto, que no es necesario citar la legislación estatal que resulta expresamente aplicable por razón de las competencias exclusivas del Estado, pero sorprende que se cite, tanto en el preámbulo de la proposición de ley como en su articulado, el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, como norma básica estatal fundamental en esta materia e, incluso, cuando se refiere a las condiciones de accesibilidad en la edificación, se mencione de forma expresa el Código Técnico de la Edificación -CTE- (así ocurre en el art. 14), y que precisamente la última que se ha aprobado, que es la Orden TMA/851/2021, esté por completo ausente, tanto en el Preámbulo, como en el articulado».

Tal observación, que compartimos, asimismo es acogida por el informe de 11 de abril de 2022, de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, que señala al respecto:

«Es lo cierto que la redacción planteada en el artículo 14.2 de la PPL-07, en efecto, es confusa y hasta cierto punto ambigua. No se entiende muy bien qué es lo que se quiere regular en este inciso de la redacción: “En los supuestos establecidos por el CTE y el reglamento que se desarrolle, el itinerario peatonal accesible que conecta la vía pública y la entrada a cada vivienda puede sustituirse por la previsión, dimensional y estructuralmente, de un espacio suficiente que permita en el futuro la instalación de un ascensor accesible para hacer accesible el itinerario. En cualquier caso, las viviendas.” Por ello, con esta redacción así planteada, con la previsión “puede sustituirse”, ello significaría lisa y llanamente dejar al albur del constructor o promotor de una vivienda, el cumplir o no los preceptos del CTE y su normativa de desarrollo, en especial, las normas técnicas contenida en la citada Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, lo que no parece ni lógico ni razonable, por ser contrario a la citada normativa estatal. (...) »

Por todo ello, debe mejorarse la redacción del precepto con el fin de “no rebajar” los estándares de exigencia técnica en cuanto a las condiciones de accesibilidad fijadas por el Estado como “mínimas”, teniendo en cuenta el art. 2.3 de la citada Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, que señala que “No obstante se podrá exceptuar el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en este documento técnico de manera excepcional y adecuadamente justificada, proponiéndose en todo caso otras soluciones de adecuación efectiva que garanticen la máxima accesibilidad y seguridad posibles y siempre de conformidad con lo dispuesto para tales casos en la normativa autonómica o local, cuando exista».

6) Al artículo 21.

Respecto de este artículo debemos citar, aunque -como se verá- no compartimos, la observación remitida por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, realizada por la Dirección General de la Marina Mercante, respecto del art. 21, que establece:

«Por su parte, la Dirección General de la Marina Mercante objeta el contenido del artículo 21 que especifica “Las condiciones de accesibilidad universal que deben cumplir los vehículos de nueva adquisición destinados al servicio de transporte público de viajeros se determinarán reglamentariamente.

Teniendo en cuenta, que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta las competencias de la actividad de transporte marítimo cuando ésta se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la misma, y que el término “vehículo” haría referencia a cualquier “medio de transporte” -ver artículo 19.e) de la proposición-, la redacción de los mencionados apartados resulta imprecisa, pudiendo dar lugar a que en la aplicación práctica de los preceptos, resulten invadidas competencias del Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana en materia de Marina Mercante, materia que compete exclusivamente al Estado de conformidad al artículo 149.1.20ª de la Constitución Española.

Tal como recoge el artículo 3 de la proposición, que define “Accesibilidad universal” como “la condición que deben cumplir los (...) servicios (...) para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”, el establecimiento de condiciones de accesibilidad universal a cumplir por los buques y embarcaciones afecta a la seguridad de la vida humana en el mar, estando este concepto incluido dentro de la rúbrica jurídica de las competencias exclusivas del Estado en materia de marina mercante, de conformidad al artículo 6.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (TRLPEMM).

En línea con lo anterior, el artículo 263.a) del TRLPEMM recoge expresamente como competencia del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, entre otras, las competencias relativas a la seguridad de la vida humana en la mar y de la navegación en relación con todos los buques civiles españoles, así como con los extranjeros cuando se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y de acuerdo con el Derecho Internacional.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la seguridad de la vida humana en el mar es una materia regulada a nivel internacional -Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (SOLAS 74)-, y que la normativa sectorial en materia de marina mercante, en particular la Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje -transpuesta al ordenamiento jurídico nacional a través del Real Decreto 1247/1999, de 16 de julio, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje que realicen travesías entre puertos españoles-, y el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, ya regula en materia de materia (sic) de seguridad, en relación con las personas con movilidad reducida.

Por todo lo expuesto, se considera necesario que se añada en el artículo 21 un apartado del siguiente o parecido tenor:

“Esta previsión debe entenderse sin menoscabo ni perjuicio de las competencias que le corresponden a la Administración General del Estado en materia de Marina Mercante relativas a la seguridad de la vida humana en la mar, en aplicación de la normativa nacional e internacional sobre esta materia”.

En consecuencia, se propone valorar la conveniencia de dar traslado a la Comunidad Autónoma de Canarias, en calidad de carta de cooperación, de la solicitud de aclaración de las cuestiones planteadas, especialmente, respecto al artículo 14.2 de la proposición de ley de accesibilidad universal de Canarias, a fin de evitar discrepancias con la legislación estatal, y de introducir la modificación propuesta para su artículo 21».

Pues bien, en relación con esta observación, por su parte, el informe de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, de 11 de abril de 2022, afirma no compartir la misma, pues, efectivamente, señala:

«En este caso, sin embargo, cuesta comprender que en el ánimo de los redactores de este artículo, que con la expresión “vehículos”, se estuviera refiriendo a los buques, y no a los vehículos de transporte terrestre. Según la Dirección General de la Marina Mercante, el término “vehículo” haría referencia a cualquier “medio de transporte”, de manera que la redacción de este precepto pudiera también referirse a buques de pasajeros, pudiendo dar lugar, en ese caso, a que en la aplicación práctica de este precepto resultaran invadidas competencias del Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana en materia de Marina Mercante.

Cuando el artículo 19,e) de la PPL-07 se refiere a “Medio de transporte”: como el “conjunto de vehículos destinados al transporte de viajeros, así como los edificios y espacios de uso público necesarios para prestar el servicio, incluidas las infraestructuras, instalaciones y mobiliario vinculados a estos”, creemos que, aunque no es explícito, se está refiriendo a vehículos tal como los entiende la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, así como el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

Aunque según el Diccionario de la RAE, por “vehículo” ha de entenderse el medio de transporte de personas o cosas, por su parte, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, contempla otra acepción más precisa, como “Aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se aplica la normativa de tráfico y seguridad vial.” Y esta es la significación que se halla contemplada en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, es decir, aparato para circular por vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, que a nuestro entender es a lo que realmente se refiere, sin precisarlo, el artículo 19, e) de la citada PPL.

Por tanto, en el ámbito del derecho positivo, a los efectos del citado Reglamento, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, señalar finalmente, que según su Anexo II, A) de Definiciones, se considerará Vehículo, a aquel “Aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2 de La Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial.” Por ello, es en esa categoría conceptual donde debemos circunscribir el concepto de vehículo utilizado en la 10L/PPL-07, de accesibilidad universal de Canarias.

Por ello insistimos, que desde una interpretación teleológica del precepto controvertido, y no desde su literalidad, no parece que la redacción del artículo 21 de la PPL-07 se quiera referir o alcanzar al transporte marítimo mediante buques mercantes, sino exclusivamente al ámbito de los medios de transporte en forma de vehículos aptos para

circular por las vías o terrenos, es decir, para vehículos destinados al transporte terrestre de personas, y a lo sumo, igualmente para el transporte guiado.

Para el Tribunal Constitucional, en esta materia de competencia en el transporte, "Al igual que en el caso de los ferrocarriles, la distribución de competencias en materia de transporte por carretera que se contiene en los arts. 149.1.21 y 148.1.5 C.E., y en los preceptos pertinentes de los Estatutos de Autonomía [en el caso del EAC, véase el artículo 160], el criterio territorial se configura como elemento esencial, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (por todas, SSTC 86/1988, 180/1992 y 118/1996). De este modo, la competencia exclusiva a la que se refieren el art. 148.1.5 C.E. y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía que la han asumido "es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, ya que en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 C.E.). No obstante, se ha precisado que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que sus actos no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional" (por todas, SSTC 37/1981 y 118/1996).

En efecto, nuestro Estatuto de Autonomía (EAC) ya señala en el artículo 160.1 lo siguiente en materia de competencias sobre transporte:

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable y sobre el transporte marítimo que transcurra íntegramente dentro del ámbito del Archipiélago. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) La regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios y las actividades, incluyendo el transporte urbano e interurbano y de los servicios de transporte discrecional de viajeros y mercancías, el transporte turístico, escolar o de menores, sanitario, funerario, de mercancías peligrosas o perecederas y de otros que requieran un régimen específico, respetando las competencias estatales sobre seguridad pública.

b) La potestad tarifaria sobre transportes de competencia autonómica así como un sistema de mediación en materia de transportes en el ámbito de sus competencias.

Además, el EAC, precisamente en el artículo 37, dedicado a los "Principios rectores", señala que los poderes públicos canarios asumen como principios rectores de su política, entre otros, "13. La promoción de políticas de transporte y de comunicación basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de

la movilidad y de la seguridad viaria. Las Administraciones públicas velarán mediante la acción institucional por facilitar la accesibilidad universal a las personas con discapacidad en el archipiélago en sus distintos medios de transporte, así como en las infraestructuras e instalaciones de carácter tanto público como privado, conforme a lo establecido en las leyes».

Por ello, y para evitar estas dudas legales planteadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que pudieran entenderse como una invasión de competencias en materia de marina mercante, y en especial, en lo relativo a la seguridad de la vida humana en la mar, la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad, y Juventud, propone realizar algunos ajustes en la redacción de los mencionados artículos 19, e) y 21 de la Proposición de Ley.

El Consejo Consultivo comparte las alegaciones formuladas por la Consejería.

7) Al artículo 24.

El apartado 2 dispone que reglamentariamente se establecerán las condiciones de accesibilidad universal de los productos, debiéndose adoptar sistemas que garanticen el acceso a los datos de especial trascendencia, *"como la identificación y la fecha de caducidad de los productos, la información sobre los alérgenos de los alimentos, la información más relevante de los productos peligrosos y la información de los prospectos de los productos farmacéuticos"*.

Tal y como está redactado este precepto, sin especificar -como si se hace en el art. 1, que ello será de conformidad con la normativa, o *"directrices"*, estatal, europea e internacional, excede claramente del marco competencial de nuestra Comunidad Autónoma en materia de consumo. El etiquetado de los productos se encuentra regulado en el art. 18, de carácter básico, del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, cuyo apartado 2 contiene expresa referencia a la accesibilidad.

Además, se dispone que toda la información relevante estará disponible a través de más de un canal sensorial *"siempre que sea posible"*, lo que provoca una total y absoluta inseguridad jurídica.

8) Al artículo 27.

Este artículo regula las condiciones de accesibilidad de los *"servicios de uso público"*, entendiéndose como tales no sólo algunos servicios habitualmente prestados por las administraciones públicas canarias [salud, servicios sociales,

emergencias, educativos, universitarios, de formación técnico profesional, (...)], sino también otros generalmente prestados por particulares, como son los servicios de hostelería, los servicios comerciales, o los servicios de información y comunicación.

A todos ellos este precepto les obliga a tener disponible la información en documentos en formato de "*lectura fácil, en sistema braille, con letra ampliada, o con sistemas alternativos*". Y, además, a los proveedores de servicios audiovisuales les obliga a incorporar "*gradualmente*" sistemas de subtitulación, de audiodescripción, de interpretación de lenguas de signos y de audionavegación.

Este precepto, tal y como está redactado, en particular respecto a los servicios prestado por particulares, si no se especifica su conformidad con la legislación básica de aplicación, excedería también del marco competencial autonómico.

9) Al Artículo 28.

En su apartado 2 obliga a los proveedores de servicios de uso público, también a los habitualmente prestados por particulares, a disponer de planes de formación para el personal sobre la atención a las personas con discapacidad. Esta redacción, en tanto que afecta a la materia laboral, es de la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.7ª CE.

10) Al artículo 30.

Como ya se indicó con anterioridad, además de la inadecuada técnica legislativa que constituye la gran extensión de este artículo, no se alcanza a comprender la razón de su inclusión en esta norma, pues se limita a realizar una serie de definiciones que, si bien se señala que se hacen "*a efectos de lo dispuesto en la presente ley de accesibilidad de Canarias*", en su mayoría no vuelven a citarse a lo largo de la norma.

Además, y continuando con la deficiente técnica normativa, no es correcto el uso de paréntesis, por lo que no lo es la aclaración realizada entre paréntesis en el apartado 1 ("*con estructura lingüística propia*"); apartado 5, acerca del lugar de procedencia de la definición usada ("*Definición de la Ley 27/2007*" -que además no se cita íntegramente); apartado 9.1.i. ("*contenidos grabados*"), ("*contenidos emitidos en directo*").

11) Al artículo 34.

Puesto que es el Capítulo VII el dedicado a "*la Accesibilidad universal de las actividades culturales, deportivas y de ocio*", son propios de ese capítulo, y no del art. 34, inserto en el Capítulo VI rubricado "*Accesibilidad en la comunicación en Canarias*", los párrafos 12 y 13 (que, como ya se objetó, están sin numerar) del art. 34, que rezan, respectivamente:

«Las Administraciones públicas, en sus ámbitos de competencia, garantizarán que museos y monumentos histórico-artísticos del Patrimonio Nacional, teatros, cines, salas de congresos y cualquier otro recinto cultural, deportivo y de ocio, así como los productos y obras audiovisuales que exhiban, cuenten con lengua de signos, bucle magnético y subtulado, para garantizar el acceso a la información y a la comunicación de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas que sean usuarias de dicha lengua».

«Se adoptarán medidas para facilitar la participación en la vida cultural, las actividades de ocio y deportivas en igualdad de condiciones, así como promover la creación y difusión de manifestaciones artísticas en lengua de signos española con la participación y formación de artistas sordos, con discapacidad auditiva y sordociegos que sean usuarios de esta lengua».

Además, esta redacción sin referirse a su conformidad con la legislación básica de aplicación, excede de las competencias autonómicas, en particular en lo referente a los monumentos histórico-artísticos del Patrimonio Nacional.

Sin embargo, se echa en falta la cita de los inmuebles o bienes que formen parte del Patrimonio Cultural de Canarias que, conforme a lo dispuesto en la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, sí son competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

12) A los artículos 39 y 40.

Estos artículos, relativos al mantenimiento de la accesibilidad universal en los edificios y espacios de titularidad privada, imponen determinadas obligaciones al propietario o comunidad de propietarios que, al tratarse de legislación civil, es de competencia estatal (art. 149.1.8ª CE).

13) Al artículo 48.4 y 5.

Se prevén en el apartado 4 los supuestos en los que los Planes de accesibilidad universal deben someterse a revisión, por lo que, el apartado 5, que establece "*Los planes municipales de accesibilidad universal deben revisarse en caso de revisión global del planeamiento urbanístico general*", debe constituir un apartado del propio apartado 4.

14) Al artículo 57.2.

Preceptúa esta norma:

«El uso fraudulento de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad puede implicar la instrucción de un expediente sancionador de acuerdo con el régimen sancionador establecido por el título VII, sin perjuicio de que pueda ser constitutivo de otras infracciones administrativas o penales».

Este precepto tipifica una infracción. Por ello debe ubicarse en el artículo 73 de la PPL, correspondiente, precisamente, a la "Infracciones".

En todo caso, y dado que en el régimen sancionador de la PPL se prevé como infracción el uso fraudulento de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, el señalado apartado debe corregirse para señalar que tal uso "debe implicar la instrucción de un expediente sancionador de acuerdo con el régimen sancionador establecido por el título VII, (...) "

Por otra parte, el "uso fraudulento" no puede ser constitutivo de "otras infracciones administrativas o penales", en aplicación del principio *non bis in idem*. Si lo que quiere decirse es que dicho uso fraudulento se tipifica sin perjuicio de otras conductas relacionadas con el mismo (como pudiera ser una infracción de tráfico por estacionar un vehículo en zona reservada o un posible delito de falsificación de documento público, previo al uso fraudulento), debería así redactarse este precepto.

15) Al artículo 63.

Este artículo, que regula la supresión de barreras a la accesibilidad de los edificios de viviendas, otorga a las "comunidades de propietarios sometidas al régimen de propiedad horizontal" determinadas facultades respecto ese fin, incluida ser la beneficiaria de la posible expropiación ejercida por las administraciones públicas canarias, "previo acuerdo de la comunidad de propietarios", en caso de que el propietario del elemento privativo no permita la ejecución de obras de supresión de barreras arquitectónicas.

Este precepto, tal y como está redactado, regula materias de legislación civil, de competencia estatal ex art. 149.1.8ª CE

16) Al artículo 66.

Este artículo, que regula el "control administrativo posterior" respecto a la normativa de accesibilidad, recoge -en su apartado 3- los datos obligatorios que

deben contener los "*documentos públicos*" para que los hechos constatados en el ejercicio de la función inspectora tengan valor probatorio.

Esta materia está reservada a la legislación básica en materia del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE) y, por lo tanto, excede de las competencias autonómicas.

17) Al Título VII.

Este Título, "*Del régimen sancionador*", comienza con los artículos 70 (Sujetos) y 71 (Legitimación) y, a continuación recoge el resto de los artículos agrupados en tres Secciones: I. Infracciones, II. Sanciones, y III. Garantías del régimen sancionador.

Por razones de técnica normativa y en aras a lograr una mejor estructura, resulta procedente que se efectúe una división de este Título de forma similar a como se prevé en el apartado 3 de la Directriz Vigésimoprimera del ya citado Decreto 15/2016 para las iniciativas legislativas del Gobierno, que dispone:

«3. La parte dispositiva, excluyendo la parte final y los anexos, se podrá dividir en libros, títulos, capítulos, secciones y artículos. No se pasará de una a otra unidad de división omitiendo alguna intermedia, excepto en el caso de las secciones ya que los capítulos podrán dividirse en secciones y estas en artículos o bien directamente en artículos».

18) Al artículo 70.

En el apartado 3 se dispone que *«(s)erán responsables subsidiarios o solidarios las personas físicas o jurídicas privadas por el incumplimiento de las obligaciones que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros».*

No optar por una u otra responsabilidad, subsidiaria o solidaria, o no determinar los supuestos en los que se estima una u otra, vulnera el principio de seguridad jurídica recogido el 9.3 CE.

Además, la responsabilidad solidaria o subsidiaria por hechos constitutivos de infracción administrativa se encuentra expresamente regulada en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que la presente PPL se debe adecuar.

19) Al artículo 72 [en relación con los arts. 2.c), 25 y 33].

Resulta preciso, en relación con estos artículos, hacer referencia a las observaciones realizadas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en cuanto considera que el proyecto podría incurrir, en el régimen sancionador, en una invasión en las competencias exclusivas del Estado en materia de

telecomunicaciones, a tenor de lo establecido en el art. 149.1.21º CE, y contraviniendo por ello, como más adelante se analizará, determinados preceptos de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, (dictada, según su Disposición final Segunda, al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones).

El informe en el que el Ministerio formula sus observaciones comienza analizando exhaustivamente los artículos 2.c), 25.a), 33 y 72 de la PPL. A continuación analiza el régimen de infracciones y sanciones en materia de accesibilidad de usuarios establecido en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, así como su normativa de desarrollo (Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, y Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social). Y concluye:

«Por todo lo expuesto, consideramos que los artículos 2, 25, 33 (pues este artículo, habilita a las CCAA a velar por la accesibilidad universal de las empresas que presten servicios públicos), y 72, están posibilitando la consagración de dos regímenes sancionadores paralelos, el autonómico y el estatal sobre accesibilidad de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, y más concretamente, de los usuarios del servicio universal. Lo que además de incurrir en invasión competencial, inhabilita el adecuado funcionamiento de este régimen, por posibles requerimientos mutuos de inhibición.

Se produce, en consecuencia, vulneración de los siguientes artículos Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones:

-Artículo 72.2. Este artículo establece que será competencia del Ministerio de Asuntos Económicos y la Transformación Digital la inspección de los servicios y de las redes de telecomunicaciones, y de sus condiciones de prestación y explotación, de los equipos, de los aparatos, de las instalaciones y de los sistemas civiles, del dominio público radioeléctrico, y de los servicios de tarificación adicional que se soporten sobre redes y servicios de telecomunicaciones electrónicas

-Artículo 77.16 que califica como infracción grave el incumplimiento de las obligaciones de servicio público según lo establecido en el título III de la Ley y su normativa de desarrollo.

-Artículo 77.17 que califica como infracción grave la negativa a cumplir las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas.

-Artículo 77.37 que califica como infracción grave la vulneración grave de los derechos de los consumidores y usuarios finales, según lo establecido en el Título III de la ley y su normativa de desarrollo.

-Artículo 84. cuyo apartado 1 establece que la competencia sancionadora corresponderá al Secretario de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales».

Por su parte, sobre las observaciones planteadas por el Ministerio se ha pronunciado la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, en su informe de 31 de marzo de 2022, por medio de las cuales viene a permitir el encaje de la eventual inconstitucionalidad planteada por el Ministerio a través del entendimiento de que en el contexto de la PPL, y en especial en su art. 33, se enmarca no solo en las competencias de protección a las personas con discapacidad (art. 16 EAC), sino en términos de protección de estas personas en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y de servicios.

Así, se aplica una regulación de las telecomunicaciones a través del título competencial de consumo, sobre el que ostenta competencia exclusiva Canarias, en virtud del art. 121 EAC: *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de consumo, que incluye, en todo caso, la defensa, de conformidad con la legislación mercantil, procesal y civil, de los derechos de los consumidores y usuarios, el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación, el sistema de mediación, la regulación de la formación, información y divulgación en materia de consumo responsable y hábitos saludables, así como el de las asociaciones que puedan crearse en este ámbito».*

Así señala:

«Es evidente que la actual Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo, no se limitan a regular exclusivamente las telecomunicaciones. En nuestra opinión y a pesar de la STC 72/2014, el artículo 149.1.21º CE no es fundamento competencial suficiente para dar cobertura a toda la normativa sectorial de telecomunicaciones, porque también intervienen otros títulos competenciales, como el de consumo y la defensa de los consumidores y usuarios.

Y ello porque, efectivamente, el otro título competencial que entra en juego en esta materia de las telecomunicaciones, es el de la protección de los consumidores y usuarios. La regulación de la contratación de los servicios de comunicaciones electrónicas se hace desde la perspectiva del usuario final del servicio. Así, uno de los objetivos de la Ley General de Telecomunicaciones es defender los intereses de los usuarios. Es aquí cuando se produce el choque competencial entre el Estado competente en telecomunicaciones y las Comunidades Autónomas competentes en materia de derecho de consumo y de protección a los consumidores y usuarios.

(...)

Planteada la cuestión en la práctica, el legislador nacional aprovechó la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora en la Protección de los consumidores y usuarios, para intentar darle una solución, entre la competencia estatal en materia de telecomunicaciones y la regulación de los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito de las telecomunicaciones. Así en su Disposición Adicional Segunda estableció: “La sanción por las infracciones previstas en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, corresponderá, en todo caso, a los organismos previstos en el artículo 58 de dicha Ley” [en la actualidad, el artículo 84 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones]. Conforme a este artículo 84 de la ley vigente, las competencias sancionadoras son exclusivas del Estado: (...)

En materia de consumo, sin embargo, rige con carácter general, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, TRLGDCU), y en nuestro territorio, además, la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

(...)

Puesto que algunas Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en materia de protección de consumidores y usuarios, como así ocurre con el Estatuto de Autonomía de Canarias tal como hemos señalado, y como así reconoce la citada jurisprudencia constitucional, la legislación estatal en sus territorios funcionará como legislación supletoria en aquellos aspectos que no haya sido desarrollada por la normativa autonómica en materia de consumo (artículo 149.3 CE). No es el caso de nuestra Comunidad Autónoma, donde rige la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La solución ha llegado recientemente con la regulación del nuevo artículo 52 bis del TRLGDCU, introducido por el artículo 82.4 del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, si bien, esta modificación entrará en vigor el 28 de mayo de 2022.

Esta nueva redacción ahora añadida al citado Texto Refundido nos aclara la situación, al señalar que las autoridades competentes en materia de consumo sancionarán las conductas de los empresarios de los sectores que cuenten con una regulación específica, tipificadas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios. Por lo tanto, en el supuesto de que los operadores de telecomunicaciones vulneren los derechos de los consumidores y usuarios, ya sean éstos reconocidos en la legislación sectorial de telecomunicaciones, o en la legislación de derecho de consumo, podrán ser sancionados por la autoridad competente en materia de consumo de las Comunidades Autónomas.

Por cuanto, antes de la redacción vigente del TRLGDCU, aunque se reconocía la competencia para ejercer la potestad sancionadora, únicamente, al órgano sectorial designado por la legislación de telecomunicaciones, ahora el precepto, reconoce que la competencia corresponde a las autoridades competentes en materia de consumo, esto es, a las Comunidades Autónomas, por cuanto "corresponderá a los órganos administrativos de las comunidades autónomas la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores derivados de la aplicación de las infracciones previstas en la presente Ley cometidas, aunque parcialmente, en sus respectivos territorios».

Finalmente, el referido informe que venimos citando, sugiere, a fin de salvar cualquier vicio de inconstitucionalidad, una modificación en la redacción de los arts. 25, 33 y 72 de la PPL que permita una mejor delimitación de las competencias del Estado y Canarias.

Pues bien, a juicio de este Consejo Consultivo, de lo expuesto no se colige la invasión de competencias estatales en la materia regulada por la PPL, que, por otra parte, coincide con la recogida por otras Comunidades Autónomas (v.g. Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal de Navarra, que viene a regular el régimen de accesibilidad en materia de telecomunicaciones en su art. 40, en similares términos que nuestra PPL, si bien, esta norma remite al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, respecto del sistema sancionador. Mas, por su parte, la Ley 4/2017, de 27 de junio, de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia, también norma posterior a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, viene a regular el régimen de accesibilidad en materia de telecomunicaciones en su art. 37, también en similares términos que nuestra PPL, añadiendo, además, en su art. 41, rubricado: "*Objeto de las infracciones*":

«A los efectos de esta Ley, se considerarán infracciones administrativas en materia de accesibilidad las acciones u omisiones que ocasionen vulneraciones del derecho de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, cuando se produzcan discriminaciones directas o indirectas, acosos, incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables cuando procedan, así como el incumplimiento de las medidas de acción positiva legalmente establecidas, especialmente cuando se deriven beneficios económicos para la persona infractora».

Sólo añade nuestra PPL, lo que es objeto de la discrepancia en el informe que venimos analizando, los concretos ámbitos en los que esas exigencias se concretan en el texto de la PPL, señalando, entre otros ámbitos, el de las telecomunicaciones, previsto en los arts. 25 y 33 (*derecho de las personas a acceder en igualdad de condiciones a las telecomunicaciones y sociedad de la información*).

Teniendo en cuenta que desde el punto de vista sustantivo Canarias ostenta competencia sustantiva para la regulación de la materia de telecomunicaciones, en desarrollo y ejecución de la normativa estatal, no se observa ningún exceso o contradicción en cuanto a la materia que nos ocupa, pues no crea nuevas obligaciones la normativa autonómica sino desarrolla las establecidas en la normativa básica, sin que se haya producido ningún exceso competencial ni en la materia sustantiva ni en el régimen sancionador, resultando compatible el contenido de la PPL, con el de la normativa estatal, como lo es para el resto de las normas autonómicas que lo han regulado del mismo modo.

Por tanto, debemos concluir que no vulneran el orden de competencias los arts. 2.c), 25, 33 ni 72 de la PPL.

20) Al artículo 73.

Por una parte, dado que es la Sección I la dedicada a las infracciones en general, dedicándose el artículo 73, específicamente a la clasificación de las infracciones, así debe rubricarse.

Por otra parte, el apartado 2, en su letra f), hace referencia a que el uso fraudulento de las tarjetas de estacionamiento para personas con discapacidad constituye una infracción leve, siempre que no constituya una falta grave, mas, debe añadirse: "o muy grave", pues tal consideración también puede tenerla, en el caso del art. 73.4.h).

Asimismo, el art. 73.3 reitera parcialmente el contenido de los apartados e) y g), resultando que se considera infracción igualmente grave la obstrucción o negativa en materia de inspección y control, que la misma obstaculización reiterada, que, igualmente constituye obstrucción.

Así, se señala en los referidos apartados, respectivamente:

«e) Las conductas reiteradas de obstaculizar la acción de los servicios de inspección o de las autoridades competentes en actuaciones de control».

«g) La obstrucción o negativa a facilitar la información solicitada por las autoridades competentes o por sus agentes para el cumplimiento de las funciones de información, vigilancia, investigación, inspección, tramitación y ejecución en los términos establecidos por esta Ley y por la correspondiente normativa de desarrollo».

Por último, bajo la letra h) de este apartado 3, se incluye como infracción grave "*(l)a negativa de las personas a adoptar un ajuste razonable*". Este término, "*ajuste*

razonable" constituye un concepto jurídico indeterminado no admisible en un régimen sancionador.

Asimismo, y en todo caso, la conducta tipificada en esta infracción debería ser "*la negativa injustificada*", y no la negativa sin más.

21) Al artículo 73.4.j)

Cataloga esta norma como infracción muy grave:

«El incumplimiento por parte de las personas obligadas de las normas legales sobre accesibilidad en la planificación, diseño y urbanización de los entornos, productos y servicios a disposición del público que impida el libre acceso y utilización regulares por las personas con discapacidad».

Sin embargo, esta conducta se solapa parcialmente con la que se prevé en el apartado 3, letra m, del mismo artículo, y que se cataloga como grave:

«El incumplimiento por parte de las personas obligadas de las normas sobre accesibilidad de los entornos, instrumentos, equipos y tecnologías, medios de transporte, medios de comunicación y de los productos y servicios a disposición del público, así como, los apoyos y medios asistenciales específicos para cada persona, que obstaculice o limite su acceso o utilización regulares por las personas con discapacidad».

22) A los artículos 75 y 81.

En el apartado 1 del art. 75 se regula el cómputo del plazo de prescripción en las infracciones derivadas de una "*actividad continuada*". Aunque se presuma, debería recogerse también el cómputo de las derivadas de hecho concreto, es decir, de tracto único, que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 30.2, párrafo primero, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.

A su vez, el apartado 2, relativo a la interrupción del plazo de prescripción de las infracciones, no se ajusta a lo dispuesto en el art. 30.2, párrafo segundo, de la citada Ley, que dispone que el plazo se reiniciará si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Similar observación ha de realizarse en relación con el art. 81, ya que no se ajusta a lo dispuesto en el art. 30.3, párrafos primero y segundo, LRJSP. De conformidad con este precepto, el plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se *impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla*, en tanto que, en caso de

interrupción de este plazo, volverá a transcurrir si está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

23) Al artículo 85.

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, ha sido derogada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por lo que procede la actualización de la referencia normativa contenida en este precepto.

Además, en esta materia resulta de aplicación directa el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, que la citada lo complementa.

24) Art. 86.

No cabe exigirle al infractor su colaboración en el curso del procedimiento sancionador dirigido contra él. Tan amplio entendimiento del deber de colaboración, en los términos en que se formula por este precepto, vulneraría sus derechos de defensa, entre los que se incluye el derecho a no declarar contra sí mismo, de acuerdo con lo previsto por el art. 24.2 de la Constitución, de aplicación también en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

25) Al artículo 87.

El último párrafo de este artículo dispone que «(s)i las conductas infractoras se proyectan en un ámbito territorial superior al de Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a la Administración General del Estado».

Es evidente que la Comunidad Autónoma carece de competencia para atribuir potestad alguna, o competencias, a la Administración General del Estado, por lo que procede la supresión del último párrafo de este precepto.

26) A la Disposición transitoria primera.

El contenido de esta disposición no reviste carácter transitorio, en tanto que no trata de dar solución a situaciones anteriores a la entrada en vigor de la ley y que persisten con posterioridad, sino que se refiere a supuestos futuros.

Por otra parte, su contenido es innecesario por cuanto desde la entrada en vigor de la norma, esta será de aplicación, debiendo adaptarse tanto las normas de rango igual e inferior, así como cualquier instrumento a ella afectado por la norma que se apruebe, sin que sea necesaria la aprobación de disposición expresa en tal sentido.

27) A la Disposición transitoria segunda.

Los dos apartados de esta disposición se limitan a describir, respectivamente, qué se entiende por "*espacios urbanos existentes*" y por "*edificios existentes*". Por los tanto, su contenido - al igual que lo expuesto en la observación anterior- es ajeno al contenido que debe tener una disposición transitoria, que no es otro que regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de una ley nueva.

28) Ausencia de disposición final que habilite el desarrollo reglamentario de la PPL, a pesar de que a lo largo de la norma se remite a su desarrollo, en especial, la Disposición transitoria segunda, apartados 1 y 2, que se refiere expresamente al "*decreto de desarrollo de esta Ley*".

29) Ausencia de disposición final que prevea la entrada en vigor de la norma.

Al respecto debe recordarse que, en el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, en este caso, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

30) A la Disposición derogatoria.

Esta disposición sólo deroga expresamente la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación. Dada la amplitud y complejidad del texto, procede extender la derogación a cuantas normas de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en ella.

c) Finalmente, resulta aconsejable proceder a una revisión del texto de la PPL para corregir las diversas deficiencias observadas en la redacción del texto legal, como lo son:

- La referencia a lo largo del texto a la "Administración Local" debiera sustituirse por "Municipal", dado que con ella se está refiriendo específicamente la PPL a estos entes locales.

- Uso de párrafos ininteligibles: v.g. apartado III del Preámbulo: «En la elaboración de la presente ley canaria de accesibilidad se ha tenido en cuenta el concepto de la accesibilidad en un significado universal y el concepto diseño para todos en procesos, proyectos, productos y servicios, lo cual facilita el uso y la seguridad para todos de las infraestructuras físicas sin suponer un incremento significativo del coste, a diferencia de las correcciones a posteriori, que está constatado que suponen gastos superiores».

- Errores en la designación de apartados [v.g. en el art. 2, los distintos ámbitos de las actuaciones se designan d), e) y f), cuando deberían ser a), b) y c)].

- El uso discrecional de mayúsculas y minúsculas [v.g. al referirse a las Administraciones Públicas: mayúscula art. 2.g) y minúscula art. 4.3.a)], debiendo emplearse siempre las mayúsculas cuando se no se aluda a la acción o función de administrar, sino de mencionar a las Administraciones Públicas, entidades con personalidad jurídica propia, siguiendo las pautas propias del lenguaje jurídico, tal y como se refleja en la redacción de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Frases inacabadas: *"En cualquier caso, las viviendas."* (art. 14.2)

- Correcciones, erratas o lapsus. Errores en el uso de palabras como: *"la vía pública con (y) la entrada"* (art. 14.3); *"discriminen negativamente"* (lo que es una redundancia) (art. 27.2); *"la titularían (debe decir titulación) es un servicio (...)"* [art. 30.9.k]; *"Deben adoptarán (debe decir adoptar)"* (art. 42); *"no disponer (...)(d)el documento"* [art. 73.3.j]; *"si las conductas infractoras se proyecten (debe decir proyectan) en el ámbito (...)"* (art. 87 in fine); *"el o la director general"* [art. 89.1.b)].

- Comienzo de frases en infinitivo, cuando se trata de una imposición: tal es el caso del contenido de las dos disposiciones adicionales de la PPL, que comienzan señalando: *"Crear"*, cuando deben señalar: *"Se creará"*.

CONCLUSIONES

Primera.- La Proposición de Ley de accesibilidad universal de Canarias, en términos generales, es conforme a los parámetros constitucionales y estatutarios de referencia, salvo lo establecido en los artículos 14.2, 24.2, 27, 28, 39, 40, 63, 66, 86 y 87, y sin perjuicio de las demás observaciones que se formulan en el Fundamento IV de este Dictamen.

Segunda.- En aras de la seguridad jurídica, cumple además atenderse a las observaciones efectuadas en el Fundamento IV apartado A) con carácter general.