

Dictamen núm. 64/2022,* relatiu al Projecte de decret de regulació de l'accessibilitat universal en els espais d'ús públic de les Illes Balears**

I. ANTECEDENTS

1. El 26 de maig de 2022, la presidenta de les Illes Balears demana que s'emeti dictamen en relació amb el Projecte de decret de regulació de l'accessibilitat universal en els espais d'ús públic de les Illes Balears, arran de la sol·licitud de la consellera de Presidència, Funció Pública i Igualtat. La consulta té entrada en el Consell Consultiu el 31 de maig.

2. L'expedient aportat en format digitat i suport USB s'acompanya de la Diligència d'autenticació de la Directora General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat, amb un índex, per blocs, de la documentació foliada (2.130 pàgines) i el Projecte normatiu final autoritzat també per la Directora General, en la versió catalana i castellana.

3. De la documentació aportada podem destacar els tràmits i documents següents:

3.1. En la fase de consulta prèvia:

i) En aquesta fase s'incorpora la Memòria d'actuacions per a la redacció de l'esborrany del Reglament de la Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears (d'ara endavant LAUIB o Llei 8/2017), de febrer de 2020; la normativa de referència més rellevant i els Informes d'actuacions i mesures derivades de la Llei 8/2017 de 16 d'agost de 2017 i de 29 d'abril de 2019; i els primers esborranys del *Reglament de desplegament parcial* de la Llei 8/2017 (desembre de 2019 i març de 2020, amb els suggeriments de l'Assessoria Jurídica de la Secretaria General de 29 d'abril de 2020).

ii) El certificat de 12 de maig de 2020, del director general de Drets i Diversitat, segons el qual s'ha dut a terme el tràmit de consulta prèvia, a través de la pàgina de participació ciutadana del 5 al 26 d'octubre de 2019, i que s'han registrat 54 visites, sense que consti cap aportació.

3.2. En la fase d'inici de l'elaboració

i) La Resolució conjunta de la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat, de la consellera d'Afers Socials i Esports, del conseller de Mobilitat i Habitatge i del conseller de Medi Ambient i Territori, de 8 de maig de 2020, per la qual s'ordena l'inici de la tramitació i es designa l'òrgan responsable el director general de Drets i Diversitat. També s'hi estableix la col·laboració necessària de les conselleries implicades amb l'òrgan responsable per l'emissió dels informes necessaris d'impacte normatiu, social i econòmic i per al tràmit d'audiència i informació pública, i a aquest efecte en designa interlocutors entre les direccions generals de les conselleries.

S'incorpora a l'expedient el Projecte de *decret de regulació de l'accessibilitat universal en els espais d'ús públic de les Illes Balears*, de 18 de juny de 2020, i també consta la sol·licitud d'informació a les conselleries col·laboradores, de la mateixa data.

* Aquest document està pendent de correcció lingüística.

** Ponent: Joan Oliver Araujo.

ii) La Memòria d'Anàlisi d'Impacte Normatiu (MAIN) *inicial*, formulada en data 21 de juliol de 2020, signada pel director general de Drets i Diversitat. També el Pressupost inicial de l'Oficina Autònoma d'Accessibilitat Universal, així com l'Informe del director general de 21 de juliol de 2020, intitulat «Informe justificatiu en relació amb el tràmit d'audiència i participació del Projecte de decret de regulació de l'accessibilitat en els espais públics de les Illes Balears», pel qual es considera adient impulsar el tràmit d'audiència i participació, amb la consulta a l'Administració autonòmica i ens territorials, i en detalla les entitats relacionades amb l'objecte del projecte normatiu, a més de les entitats empresarials i col·legis professionals, l'entitat pública audiovisual autonòmica i, com a consells i òrgans col·legiats, el Consell Assessor per a la Millora de l'Accessibilitat i la Supressió de Barreres Arquitectòniques i el Consell Assessor de Consum.

S'incorpora a l'expedient el Projecte de *decret de regulació de l'accessibilitat universal en els espais d'ús públic de les Illes Balears*, de 20 de juliol de 2020, en versió catalana i castellana.

3.3. Primera fase d'informació pública i audiència i participació:

i) El 24 de juliol de 2020, la consellera de Presidència, Cultura i Igualtat resol sotmetre el Projecte de decret al tràmit d'audiència i posar-lo a disposició de les persones interessades, fixa el termini d'informació pública (fins el dia 5 de setembre de 2020) i habilita la possibilitat de presentar al·legacions de forma telemàtica. El BOIB núm. 133, de 30 de juliol de 2020, publica la Resolució esmentada.

Consta en l'expedient el Certificat del Cap de Secció XV de la secretaria general de la Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat de publicació a la pàgina web de participació en el període comprès entre el 27 de juliol i el 5 de setembre de 2020 i l'enregistrament de vuit aportacions. També consta el Certificat, emès el 14 de setembre de 2020 pel responsable del ROLSAC (aplicació informàtica de la CAIB que serveix per gestionar la informació administrativa) de la mateixa Secretaria General, de publicació a la pàgina de la conselleria en el període comprès entre el 30 de juliol i el 5 de setembre de 2020, així com l'enregistrament de 291 visites.

ii) Mitjançant oficis del director general de Drets i Diversitat, de 27 de juliol de 2020, se sotmet el Projecte a consulta de les conselleries de l'Administració autonòmica i s'atorga un termini de quinze dies per fer suggeriments i al·legacions.

Al mateix temps, es dona participació als ens territorials (als consells insulars, als ajuntaments a través de la FELIB i a l'Ajuntament de Palma) i a la Delegació de Govern. També s'atorga audiència al sector afectat: les associacions de persones amb discapacitats; les associacions del sector empresarial i col·legis professionals; l'Ens Públic de Radiotelevisió de les Illes Balears; el Consell Assessor de Consum i el Consell Assessor per a la Millora de l'Accessibilitat i la Supressió de Barreres Arquitectòniques.

iii) Com a resultat d'aquest tràmit, presenten aportacions i al·legacions: la Secretaria General de la Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització; les conselleries d'Administracions Públiques i Modernització (Direcció General de Modernització i Administració Digital), d'Afers Socials i Esports, i de Mobilitat i Habitatge; Ports de les Illes Balears; Consell Insular d'Eivissa; FELIB; Ajuntament de Palma i Ajuntament de

Calvià; Consell Insular de Formentera; Mallorca Accessible per a Tothom; CERMI Illes Balears; Asociación de Constructores de Baleares; Col·legi Oficial d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Mallorca; Col·legi Oficial de Pèrits i d'Enginyers Tècnics d'Obres Públiques; Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears. També presenten al·legacions telemàtiques el senyor A; el senyor B; el president del Col·legi Oficial d'Enginyers Tècnics Industrials de Balears; el president de Predif-IB; el president de l'Associació de lesió medul·lar i altres discapacitats físiques de les Illes Balears –Aspaym Balears–; la Mesa d'Accessibilitat Universal de Calvià; Ports de les Illes Balears; i la Federació de Persones Sordes de les Illes Balears.

iv) Consta a l'expedient l'Acta de la sessió 3 de setembre de 2020 del Consell Assessor per a la Millora de l'Accessibilitat i la Supressió de Barreres Arquitectòniques, en la qual es recullen les intervencions dels membres assistents i les observacions al text del projecte tramès. També consta l'Informe «favorable» del Consell Assessor de Consum de 17 de setembre de 2020.

v) Corresponent a la *primera fase d'informes*, el 15 de setembre de 2020, l'Institut Balear de la Dona emet l'informe d'impacte de gènere amb recomanacions de tipus lingüístic.

vi) En data 21 de desembre de 2020, s'emet Informe pel Director General de Drets i Diversitat, sobre les al·legacions presentades i, a conseqüència de les quals, es redacta una *nova versió del Projecte de decret de regulació de l'accessibilitat universal en els espais d'ús públic de les Illes Balears datada el dia 21 de desembre de 2020*. També consta a l'expedient els informes sobre les aportacions i al·legacions, en la condició de conselleries col·laboradores, de la Conselleria de Medi Ambient i Territori, de 9 de novembre de 2020, i de la Conselleria de Mobilitat i Habitatge, de 13 de novembre de 2020, així com estudis estadístics i pressupostaris en matèria d'inversions, a més de estudis comparatius en relació amb el Decret autonòmic 110/2010 i la normativa bàsica estatal.

vii) A continuació, consta a l'expedient la Segona Memòria Inicial de l'Anàlisi de l'Impacte Normatiu (MAIN) de 22 de desembre de 2020. També consta l'Informe del director general de Drets i Diversitat de 21 de desembre de 2021, pel qual considera adient impulsar un segon tràmit d'audiència amb informació pública respecte a la nova redacció del *projecte normatiu de 21 de desembre de 2020*. En un escrit del mateix director general es detallen les modificacions més destacades d'aquest nou text del Projecte respecte al text sotmès al primer tràmit d'informació pública: modificació d'alguna de les definicions de l'article 3; de diversos articles del Capítol I d'Edificis i espais d'ús públic; nous article 9 a 14 del Capítol III de Reserves d'aparcament, d'habitatges i de places a determinats actes públics per a persones amb discapacitat; nous article 24 a 28 sobre Oficines d'Atenció al Públic; modificació de l'article 31 sobre atenció al públic; nou Capítol III d'Accés a llocs web i aplicacions de dispositius mòbils en l'àmbit de les administracions públiques; modificacions del Títol VI sobre règim sancionador; i nous annexes 1 i 2.

3.4. Segona fase d'informació pública i audiència i participació

i) El 28 de desembre de 2020, la Consellera de Presidència, Cultura i Igualtat resol sotmetre el Projecte de decret al tràmit d'audiència i posar-lo a disposició de les persones

interessades, fixa el termini d'informació pública (fins el dia 22 de gener de 2021) i habilita la possibilitat de presentar al·legacions de forma telemàtica. El *BOIB* núm. 216, de 31 de desembre de 2020, publica la Resolució esmentada.

D'acord amb el certificat del Cap de Secció de la Secretaria General de la Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat, emès el 27 de gener de 2021, es va publicar en la pàgina de participació ciutadana l'enllaç al tràmit d'audiència i informació pública i es varen registrar 15 aportacions. El certificat del Responsable del ROLSAC de la Secretaria General emès el 26 de gener de 2021 assenyala les dates de publicació a la pàgina de la Conselleria (del 28 de desembre de 2020 al 22 de gener de 2021) i que es varen registrar 298 visites al projecte de decret.

ii) Mitjançant oficis de la secretària general, de 22 de desembre de 2020, se sotmet el Projecte a consulta de les conselleries de l'Administració autonòmica i s'atorga un termini de quinze dies per fer suggeriments i al·legacions. També a l'Institut Balear de la Natura (IBANAT) i al Servei de Salut de les Illes Balears (IBSalut).

Al mateix temps, es dona participació als ens territorials (als consells insulars, als ajuntaments a través de la FELIB i a l'Ajuntament de Palma) i a la Delegació de Govern; També s'atorga audiència al sector afectat: Associacions de persones amb discapacitat [Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI); Asociación de Padres de Niños Sordos (ASPAS); federació de Persones amb Discapacitat; ONCE; Federació de Persones Sordes i Associació de Persones Sordes de Balears; Plena Inclusión Baleares (FEAPS, Federación Balear de Organizaciones a Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, FOQUA, Foro per la Qualitat i la Plena Inclusió de les Illes Balears); UNAC, Unión de Asociaciones, Centros y Federaciones de Asistencia a Personas con Discapacidad de Balears, Protección de Menores, Salud Mental y Entidades Sociales; PREDIF Illes Balears, Federación de Personas con Discapacidad Física y Psíquico-física; Federació de Persones Majors de les Illes Balears]; Associacions del sector empresarial (CAEB; PIME-Balears; Federació Empresarial de Transportes; Federació Empresarial Hotelera de Mallorca; Associació de Constructors i Associació Empresarial de Promotors Immobiliaris) i Col·legis professionals (d'Arquitectes; d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Mallorca; d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Menorca; d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics d'Eivissa i Formentera; d'Enginyers Industrials; d'Enginyers Tècnics Industrials; de Camins, Canals i Ports; d'Enginyers Tècnics d'Obres Públiques; d'Advocats; d'Administradors de Finques; de Metges; de Psicòlegs; d'Infermeria; d'Agents de la Propietat Immobiliària; de Diplomats en Treball Social; de Terapeutes Ocupacionals; de Fisioterapeutes; i de Logopedes), i a l'Ens Públic de Radiotelevisió de les Illes Balears.

iii) En data 19 de febrer de 2021, es dicta la Resolució de la Consellera de Presidència, Funció Pública i Igualtat per la qual es designa nou òrgan responsable de la tramitació, que recau en la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat, i se n'informa a les conselleries col·laboradores.

iv) Consta a l'expedient l'Acta de la sessió de 18 de gener de 2021 del Consell Assessor per a la Millora de l'Accessibilitat i la supressió de Barreres Arquitectòniques, en la qual hi figuren les intervencions dels seus membres en relació al Projecte de decret.

v) Consta també a l'expedient l'Informe «favorable» al Projecte de decret del Consell de Consum de 24 de febrer de 2021.

vi) Com a resultat d'aquest tràmit, presenten aportacions i al·legacions: les conselleries de Model Econòmic, Turisme i Treball; d'Afers Socials i Esports; de Mobilitat i Habitatge; de Medi Ambient i Territori; d'Educació, Universitat i Recerca; d'Agricultura, Pesca i Alimentació; de Salut i Consum; d'Administracions Públiques –Direcció General d'Emergències i Interior; i Direcció General de Modernització i Administració Digital–; Direcció General d'Atenció a la Dependència i Ports de les Illes Balears.

També presenten al·legacions el Consell Insular d'Eivissa; la FELIB; l'Ajuntament d'Eivissa; l'Ajuntament de Selva i l'Ajuntament de Ses Salines; el Col·legi Oficial d'Administradors de Finques; el Col·legi d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Mallorca; i el Col·legi Oficial d'Arquitectes de les Illes Balears.

Presenten al·legacions telemàtiques: el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; Mallorca Accessible per a Tothom; l'Ajuntament de Palma; el Col·legi Oficial de Terapeutes Ocupacionals de les Illes Balears; la Federació de persones amb Discapacitat física i físico-psíquiques –Predif Illes Balears–; Aspaym Illes Balears; Cermi-Illes Balears; el Consejo Territorial de la Once Illes Balears; l'Asociación Balear de Esclerosis Múltiple (Abdem); l'Ajuntament de Santanyí; el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas; Ports de les Illes Balears; l'Ajuntament de Palma; el Col·legi de Logopedes de les Illes Balears i la Federació de Persones Sordes de les Illes Balears.

vii) En data 29 de juliol de 2021, s'emet Informe per la Directora General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat, sobre les al·legacions presentades, i, a conseqüència de les quals, es redacta una *nova versió del Projecte de decret* de regulació de l'accessibilitat universal en els espais d'ús públic de les Illes Balears datada el dia 29 de juliol de 2021, la qual s'incorpora a l'expedient en versió catalana i castellana.

viii) En data 30 de juliol de 2021, s'emet la Tercera Memòria de l'Anàlisi de l'Impacte Normatiu

3.5. Fase d'informes i final

i) El 8 de febrer de 2021, l'Institut Balear de la Dona emet l'informe d'impacte de gènere amb recomanacions de tipus lingüístic i també relatives a incorporar la perspectiva de gènere com a principi dins l'àmbit de l'accessibilitat, i de manera transversal dins el text de la norma; i, més específicament, en les funcions dels òrgans per l'accessibilitat; en l'accessibilitat dels serveis públics. També recomana incloure la perspectiva de gènere en les dispositius i procediment per suport a la salut reproductiva i sexual; i la desagregació en la recollida de dades i els estudis i nous indicadors estadístics per conèixer millor la situació de les dones amb discapacitat.

ii) El Dictamen 13/2021 del Consell Econòmic i Social, de 18 d'octubre. També s'incorpora a l'expedient la Diligència de la Directora General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat, de 10 de desembre de 2021, amb relació a les observacions de l'esmentat Dictamen.

iii) Consta a la documentació tramesa, la Normativa estatal (Ordre TMA/851/2021, de 23 de juliol) per la qual es desenvolupa el document tècnic de condicions bàsiques d'accessibilitat i no discriminació per a l'accés i la utilització dels espais públics urbanitzats, publicat al *BOE* de 6 d'agost i el quadre comparatiu de normes vigents a gener de 2022.

iv) S'incorpora *el text del Projecte de decret de 25 d'abril de 2022*, en les versions catalana i castellana, *que constituirà el text final del projecte* i que serà degudament autoritzat.

v) L'Informe del Cap del Servei de Suport Jurídic de la Secretaria General de 2 de maig de 2022.

vi) La Quarta Memòria d'Anàlisi d'Impacte Normatiu (MAIN), de 9 de maig de 2022, subscrita per la Directora General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

Legitimació i caràcter del dictamen

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, en virtut del que disposen els articles 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu, així com l'article 59.3 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

El caràcter preceptiu del dictamen és conseqüència del contingut *ad extra* de la disposició reglamentària. Es tracta del desplegament reglamentari *parcial* de la Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears. En aquest sentit, ja es va pronunciar aquest Consell Consultiu en el Dictamen núm. 158/2010 (emès en relació amb el Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament per a la millora de l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques de les Illes Balears, aprovat com a Decret 110/2010, de 15 d'octubre), en afirmar —tot i l'abast més limitat d'aquell projecte— el següent:

El Presidente de las Illes Balears está legitimado para solicitar el presente dictamen, con el carácter preceptivo, y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo, en aplicación de los artículos 18.7 y 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo. La regulación prevista en el decreto tiene un claro contenido *ad extra* que afecta a terceros ajenos a la Administración autonómica (definición de los conceptos básicos en materia de accesibilidad, establecimiento de las medidas necesarias de espacio para permitir el movimiento y determinación de los aspectos que se deben cumplir en el diseño del entorno urbano, la edificación, los sistemas de transporte y de comunicación), por lo que este Consejo Consultivo entiende que el dictamen tiene carácter preceptivo.

Segona Anàlisi del procediment

A. Normativa d'aplicació. El procediment s'inicia el 8 de maig de 2020, per la qual cosa resulta d'aplicació la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (que ha estat afectada per la STC 55/2018), i la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears. Tal com es recorda en el nostre recent Dictamen núm. 20/2022:

1. El procediment d'elaboració del Projecte de decret s'ha d'ajustar a les previsions de caràcter bàsic que estableix el títol VI (articles 127 a 133) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), en què es fixen els principis i el procediment que s'han de seguir en l'exercici de la iniciativa legislativa i de la potestat per dictar reglaments i altres disposicions.

S'ha de tenir present que la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig (publicada en el *BOE* núm. 151, de 22 de juny) —amb la qual es resol el recurs presentat per la Generalitat de Catalunya contra alguns preceptes de la LPACAP— considera que el títol VI de la Llei 39/2015 no està plenament cobert pels apartats 13 i 14 de l'article 149.1 de la Constitució i, consegüentment, ha declarat inconstitucional l'apartat 2 de la disposició final primera de dita Llei estatal, que reconduïa aquelles previsions als títols competencials esmentats. De fet, la STC 55/2018 declara la inconstitucionalitat o la manca d'encaix amb l'ordre constitucional de competències de diversos preceptes de la Llei 39/2015, perquè considera que, entre d'altres aspectes, el legislador ordinari no disposa de la competència per distribuir els poders normatius entre les diferents institucions autonòmiques ni per assignar o limitar la potestat reglamentària de les comunitats autònomes.

D'acord amb el criteri establert pel Tribunal Constitucional, i pel que ara ens afecta, ja no resultarà exigible a les comunitats autònomes la publicació de les seves iniciatives normatives en el pla anual normatiu ni dur a terme l'avaluació normativa que preveuen, respectivament, els articles 130 i 132 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, atès que aquests preceptes han estat declarats contraris a l'ordre constitucional de competències i, pel que fa al tràmit de consulta prèvia, regulat en l'article 133, aquest tràmit continuarà sent exigible a les institucions autonòmiques, però no en els mateixos temes fixats en el precepte legal anterior (que únicament s'aplicarà a l'Estat). Mentre que continuen sent aplicables les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'apartat 4 del dit article 133, que permeten la no realització del tràmit de consulta esmentat.

De l'anterior resulta que s'han d'aplicar els tràmits prevists en la legislació autonòmica, amb respecte als elements normatius de caràcter bàsic. En el procediment ordinari podem destacar l'inici (article 56), la fase d'audiència i informació pública (article 58), la fase d'informes i dictàmens preceptius (article 59) i, com a document en part nou, la MAIN (article 60), document que ha d'elaborar l'òrgan «que tramita el procediment» i que la Llei considera «[...] dinàmic, que s'ha d'anar actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants, resultants de les diferents fases de la tramitació, des de l'acord d'inici fins a la finalització del procediment». En l'apartat 2 d'aquest article es detallen els set grans apartats en què s'ha de subdividir la MAIN.

B. Tramitació del procediment d'elaboració del Projecte normatiu. En principi —i sens perjudici del que assenyalarem *infra*—, la tramitació que s'ha seguit s'ajusta a la fixada per les diferents legislacions, estatal i autonòmica, que s'hi han d'aplicar.

En aquest cas consta, com es dedueix dels antecedents, que s'han dut a terme els tràmits preceptius imprescindibles següents: a) la consulta pública prèvia, tot i que, segons la documentació aportada, es fa referència a un *Reglament de desplegament parcial* de la Llei 8/2017, i amb posterioritat es modifica el títol de la norma reglamentària; b) la resolució d'inici; c) la consulta i l'audiència a entitats rellevants, per dues vegades; d) la informació pública mitjançant un edicte en el *BOIB* i en el portal web de participació ciutadana i de la mateixa conselleria, per dues vegades; e) la MAIN, amb els apartats corresponents, —sens perjudici de que s'assenyalarà—; f) l'informe d'impacte de gènere de l'Institut Balear de la Dona; g) la participació del Consell Assessor per a Millora de l'Accessibilitat i la Supressió de Barreres Arquitectòniques i del Consell de Consum; h) la intervenció del Consell Econòmic i Social; i i) l'informe jurídic.

C. Justificació del compliment dels principis de bona regulació. El projecte que dictaminam compleix l'obligació d'incloure la *justificació del compliment dels principis de bona regulació* en el seu preàmbul (exigència derivada de l'article 49 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, en relació amb l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques). En concret, compleix amb el *principi de necessitat* (l'interès general demana garantir la plena autonomia de totes les persones), el *principi d'eficàcia* (la norma identifica de forma clara dels seus objectius, adreçats a regular l'accessibilitat com a conjunt de comprensibilitat i usabilitat que han de complir l'entorn, els espais, els edificis, els serveis, els mitjans de transport, els processos, els productes, els instruments, els aparells, les eines, els dispositius, els mecanismes i elements anàlegs, perquè totes les persones en puguin fer ús amb seguretat i comoditat, i de la manera més autònoma possible), el *principi de proporcionalitat* (les obligacions imposades per la norma són les imprescindibles per assolir l'objectiu de garantir la igualtat d'oportunitats, sense que sigui possible assolir-lo mitjançant mesures menys restrictives), el *principi de seguretat jurídica* (aquest Projecte s'insereix plenament i sense contradiccions en l'ordenament jurídic, tant en la normativa bàsica estatal com en la normativa autonòmica) i el *principi de transparència* (que s'ha garantit amb els tràmits d'audiència i d'informació pública que preveu l'article 58 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears).

D. Formalitats i obligacions d'informació pública i transparència. També s'ha acreditat que s'han complert, en essència, les formalitats pròpies de la consulta, atès que se'n ha enviat una còpia ordenada de l'expedient i el text autoritzat del Projecte normatiu que ha de ser dictaminat. Tot i que no s'incorpora a l'expedient el certificat que acredita que s'han complert les obligacions legals de la transparència, previstes en l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la mateixa MAIN en la versió final assenjala que es publica la informació i *s'ha comprovat* la seva publicació al Portal de Transparència de l'Administració autonòmica.

E. Observacions respecte al procediment de tramitació. No obstant l'anterior, en l'anàlisi dels tràmits essencials en relació amb el procediment d'elaboració del projecte normatiu, hem d'efectuar les observacions següents:

1. Consta que —en la fase d'audiència i informació pública, prevista en l'article 58 de la Llei 1/2019, de 31 de gener— s'ha donat audiència als interessats, directament i per mitjà

de les organitzacions representatives. Tot i que en l'expedient tramès no hi figura la justificació de l'elecció i la selecció de les entitats representatives del sector (que són proposades mitjançant l'Informe del Director General de Drets i Diversitat), aquesta selecció resulta prou àmplia per no posar-hi cap objecció. Sí que mereix una crítica del Consell Consultiu el fet que s'incloguin determinades organitzacions empresarials d'àmbit mallorquí (vg., la Federació Empresarial Hotelera de Mallorca) i no s'hagin inclòs les de de Menorca i Eivissa, com també que no s'incloguin entre les entitats consultades les organitzacions sindicals més representatives (objecció aquesta que també fa el dictamen del Consell Econòmic i Social). *Aquesta observació és essencial.*

2. En regular supòsits en què els efectes del silenci administratiu són desestimatoris (vg., article 34.6 del Projecte), cal preceptivament «un informe que motivi les raons d'interès general que ho justifiquen» (article 59.1.c de la Llei 1/2019, de 31 de gener). Doncs bé, hem de subratllar que no consta aquest Informe en la documentació aportada. Mancança que caldrà esmenar abans de l'aprovació definitiva del Projecte. *Aquesta observació és essencial.*

3. En el marc normatiu contingut en la Memòria hi ha referències no actualitzades, que s'han de revisar i corregir, —tal com s'assenyalarà a la Consideració Jurídica sobre normativa—, en particular no es fa menció a la Llei 6/2022, de 31 de març, de modificació del Text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat pel Reial Decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, per establir i regular l'accessibilitat cognitiva i les seves condicions d'exigència i aplicació. *Aquesta observació és essencial.*

4. L'anàlisi en la MAIN de l'impacte econòmic i pressupostari i de càrregues es considera insuficient, a més la referència és fa d'acord amb dades estadístiques de 2019 i respecte al pressupost de 2020 i a l'articulat del text del Projecte de decret inicial. Per la qual cosa, no es compleix el caràcter de «document dinàmic» de la Memòria que s'ha d'actualitzar a mesura que avança la tramitació. En particular hem de fer menció als següents punts:

— Pel que fa a l'anàlisi d'impacte econòmic i social incorporat en la MAIN, hi ha una referència a l'impacte social respecte al col·lectiu de les persones amb discapacitat amb dades estadístiques de 2019, tal com hem assenyalat. A més, no consten dades econòmiques sobre les mesures de foment de l'accessibilitat prevists en el Projecte de decret (vg., art. 43).

— No s'ha fet menció ni quantificat el cost d'adequació dels llocs web i de les aplicacions de dispositius mòbils.

— Tampoc no s'ha justificat el cost de la implantació de l'Oficina Autònoma d'Accessibilitat Universal i únicament es fixa una quantia de 149.683,90 euros a càrrec del pressupost de 2021 vinculat a la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat i no s'ha fet menció al cost de les Oficines de promoció de l'accessibilitat universal i el de la resta d'òrgans de participació i consulta, i de coordinació interadministrativa.

— I encara podem fer una darrera consideració sobre la valoració de l'impacte econòmic i les càrregues resultants de la tramitació de les targetes de reserva d'estacionament, tota

vegada que no fa cap valoració, en atenció a que ja existeixen en l'actualitat i que correspon als ajuntaments la seva concessió, la qual cosa no obsta al fet que s'hagi d'incloure l'estudi econòmic resultant de la regulació del nou procediment, que precisament efectua el projecte de decret.

Aquestes observacions, sobre la insuficiència de la informació econòmica de la MAIN, tenen caràcter essencial.

5. Pel que fa a l'anàlisi dels impactes establerts en *la normativa vigent*, hem d'assenyalar que consta en la MAIN per remissió a l'Informe de la Direcció General d'Atenció a la Dependència la referència a la incidència de la norma sobre la família (disposició addicional desena de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses, afegida mitjançant la Llei 26/2015, de 28 de juliol), la infància i l'adolescència (article 11 de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, de l'atenció i els drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears), i sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere (article 32 de la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, transsexuals, bisexuals i intersexuals, així com per erradicar l'LGTIB fòbia). Entenem que precisament l'informe o la justificació de la no necessitat relativa a l'impacte en matèria de discapacitat, derivat del pronunciament de la Sentència del Tribunal Suprem de 15 de març de 2019, s'inclou en la mateixa justificació de la Proposta normativa.

Tercera

Marc normatiu i competencial

A) Marc normatiu

La norma projectada s'emmarca dins *l'Agenda Balear 2030* (estratègia de governança del Govern de les Illes Balears per impulsar el desenvolupament sostenible en la línia dels 17 objectius de desenvolupament sostenible —ODS— de *l'Agenda 2030 de les Nacions Unides*). Més en concret, està directament alineada en l'ODS 10, «Reducció de les desigualtats», i amb l'ODS 11, «Ciutadans i comunitats sostenibles».

a) El marc normatiu s'ha de referir en primer lloc al *Tractats, convenis i altres instruments internacionals*. En aquest apartat ens hem de referir bàsicament a:

— La Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat. La UE —en data 21 de gener de 2011— i tots els Estats membres, inclosa Espanya evidentment, han ratificat la Convenció. En particular, podem fer menció a l'Observació general núm. 2 (2014) sobre l'article 9: «“Sobre les obligacions de la UE i Estats membres per garantir l'accessibilitat en aplicació de la Convenció».

A Espanya es va aprovar la Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa a la Convenció Internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat, que va modificar la inicial Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'igualtat, d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat. I, en compliment de l'establert a la disposició final segona, es va refondre en un sol text les tres disposicions anteriors (a més de la Llei 51/2013, la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids, i la Llei 49/2007, de 26 de desembre, d'infraccions i sancions en matèria

d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat), el qual va ser aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/2013, al que farem esment a continuació.

— La Directiva (UE) 2019/882 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 d'abril de 2019, sobre els requisits d'accessibilitat dels productes i serveis. Aquesta Directiva inclou expressament com a beneficiàries altres persones amb «limitacions funcionals» i cita expressament les persones majors, les dones embarassades i les persones que viatgen amb equipatge, i es diu que el concepte de persones amb limitacions funcionals inclou les persones que tinguin una deficiència física, mental, intel·lectual o sensorial, deficiències relacionades amb l'edat o altres causes relacionades amb el funcionament del cos humà, permanents o temporals.

— La Directiva (UE) 2016/2102 del Parlament europeu i del Consell de 26 d'octubre de 2016 sobre l'accessibilitat dels llocs web i aplicacions per a dispositius mòbils dels organismes del sector públic.

b) El marc jurídic estatal en matèria d'accessibilitat universal està integrat per un conjunt de normes que tenen la consideració de legislació bàsica:

— El Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social. Aquesta norma, dictada en virtut de l'exercici de la competència exclusiva de l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols (art. 149.1.1^a CE), estableix les condicions bàsiques i mínimes d'accessibilitat i no discriminació per a tot l'Estat, sens perjudici de les competències atribuïdes a les comunitats autònomes i a les entitats locals. Tal com hem assenyalat aquesta norma amb rang legal s'ha modificat per la Llei 6/2022, de 31 de març, de modificació del Text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat pel Reial Decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, per establir i regular l'accessibilitat cognitiva i les seves condicions d'exigència i aplicació, tal com ja hem subratllat anteriorment.

S'ha de tenir en compte que la inicial Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'igualtat, d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, preveia l'establiment d'un règim d'infraccions i sancions que posteriorment es va regular en la Llei 49/2007, de 26 de desembre, per la qual s'estableix el règim d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, i que va ser objecte de la refosa en el RD Legislatiu 1/2013.

— El Codi tècnic de l'edificació, aprovat pel Reial decret 314/2006, de 17 de març, i modificat pel Reial decret 173/2010, de 19 de febrer, en matèria d'accessibilitat i no-discriminació de les persones amb discapacitat, i les modificacions posteriors corresponents, entre les quals hi ha l'adequació efectiva de les condicions d'accessibilitat en edificis existents i de nova construcció.

— El Reial decret 1544/2007, de 23 de novembre, pel qual es regulen les condicions bàsiques d'accessibilitat i no-discriminació per a l'accés i la utilització de les formes de transport per a persones amb discapacitat.

— El Reial decret 1056/2014, de 12 de desembre, pel qual es regulen les condicions bàsiques d'emissió i ús de la targeta d'estacionament per a persones amb discapacitat.

— L'Ordre TMA/851/2021, de 23 de juliol, per la qual es desenvolupa el document tècnic de condicions bàsiques de l'accessibilitat i no-discriminació per a l'accés i la utilització dels espais públics urbanitzats.

Es tracta, certament, d'un marc normatiu de mínims, que pot ser millorat per les legislacions autonòmiques sobre la matèria (que és, precisament, un dels objectius del reglament sotmès ara al nostre dictamen). Tanmateix, les condicions bàsiques establertes per l'Estat resten com a supletòries en els supòsits no regulats expressament per les normes de la Comunitat Autònoma. També cal subratllar que el Decret *in fieri* conté la regulació d'algunes matèries no regulades per normes estatals o regulades per normes estatals que no tenen la consideració de normativa bàsica.

c) El *marc jurídic autonòmic* en matèria d'accessibilitat universal està integrat per les següents normes:

— L'article 30.15 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears que afirma que la Comunitat Autònoma té, sens perjudici del que disposa l'article 149.1 de la Constitució, competència exclusiva en «polítiques de protecció i suport a les persones amb discapacitats físiques, psíquiques i sensorials».

— L'esmentada Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears, que és el reflex de la posició capdavantera que han mantingut les Illes Balears en la promoció de l'accessibilitat. Mitjançant la disposició final sisena del Decret llei 5/2022, de 16 de maig, de modificació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears, i pel qual s'estableix el règim de prestació del servei de taxi en l'àmbit territorial de l'illa d'Eivissa, s'afegeix una nova disposició addicional —la sisena— a la Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears, amb l'objectiu d'establir mesures respectuoses amb l'accessibilitat i amb el valor històric i de d'adaptació de determinats mitjans de transports públics.

— El Decret 110/2010, de 15 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament per a la millora de l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques.

— Decret 94/2011, de 16 de setembre, pel qual es modifica el Decret 110/2010, de 15 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament per a la millora de l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques.

B) Marc competencial

Una vegada exposat el marc normatiu, hem de plantejar en aquesta consideració la competència, i en particular, ens haurem de referir a la distribució de les facultats que inclou aquesta entre l'Administració autonòmica i els consells insulars.

Podem dur a col·lació les consideracions efectuades en el citat Dictamen 158/2010, tot i que hem de fer especial esment a que l'Administració autonòmica no pot esgotar la regulació en els àmbits específics de les matèries que l'Estatut d'Autonomia atribueix als consells insulars:

Cuarta

Antes de entrar en el análisis de las cuestiones que plantea el Proyecto de Decreto, este órgano asesor quiere recordar que la función consultiva es un mecanismo de garantía para conseguir el cumplimiento del principio de la legalidad a que debe someterse la actividad del Gobierno y de la Administración y que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, el Consejo Consultivo desempeña sus funciones velando «por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico».

La materia que es objeto de este decreto se encuadra dentro de diferentes títulos competenciales, contemplados en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía que reconoce, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en:

3. Ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda.

5. Ferrocarriles, carreteras y caminos. El transporte realizado por estos medios, [...]

15. Acción y bienestar social. Desarrollo comunitario e integración. Voluntariado social. Complementos de la seguridad social no contributiva. Políticas de protección y apoyo a las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales. Políticas de atención a personas dependientes. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social.

El Estado tiene en relación con la materia que nos ocupa competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª C.E.), por lo que ha regulado por vía legal y reglamentaria 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.

Nuestra Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva, como hemos dicho, sobre la materia. En ejercicio de esta competencia ha aprobado la Ley 3/1993, de 4 de mayo, para la mejora de la accesibilidad y de la supresión de las barreras arquitectónicas.

El decreto objeto de dictamen se dicta en desarrollo de esta ley. Su finalidad es adaptar la normativa autonómica a la nueva legislación básica estatal, derogando el Decreto 20/2003, de 28 de febrero, que venía regulando la materia.

En consecuencia, entendemos que la Comunidad Autónoma tiene competencia para dictar la norma que se propone, dado que se trata de efectuar la regulación reglamentaria en una materia atribuida como competencia exclusiva, que deberá respetar la legislación del Estado dictada al amparo del artículo 149.1.1ª C.E.

Quinta

Una vez declarada la competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma sobre la materia objeto del proyecto de decreto que informamos, debemos ahora determinar si la competencia para aprobarlo corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma (como se pretende) o a los Consejos Insulares por aplicación del artículo 70 del Estatuto de Autonomía que dispone:

Son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias:

1. Urbanismo y habitabilidad.

4. Servicios sociales y asistencia social. Desarrollo comunitario e integración. Política de protección y atención a personas dependientes. Complementos de la seguridad social no contributiva. Voluntariado social. Políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social.

10. Transportes terrestres.

Como hemos indicado, son varios los títulos competenciales que convergen en la normativa objeto del proyecto que informamos.

En el dictamen del Consejo Consultivo núm. 22/2003, emitido en la consulta formulada sobre el proyecto de decreto por el que se regula el reglamento de supresión de barreras arquitectónicas (que fue aprobado como Decreto 20/2003, y que ahora se deroga), se decía que los títulos estatutarios que atribuían competencia a la Comunidad Autónoma eran «ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda» y «obras públicas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma que no sean de interés del Estado». Ninguna referencia se hizo a «Acción y bienestar sociales. Desarrollo comunitario e integración» ni a las competencias autonómicas sobre transporte.

Como hemos indicado el nuevo reglamento regula la mejora de la accesibilidad y la supresión de las barreras arquitectónicas y resulta aplicable a las actuaciones públicas o privadas en materia de urbanismo, edificación y transporte. Incide en consecuencia sobre la normativa urbanística (regulando las reglas de acceso a parques, plazas, espacios libres públicos y playas, aparcamientos en espacios exteriores, etc.), sobre las normas de edificación (régimen legal de accesibilidad a edificaciones de uso público de titularidad pública o privada y viviendas) y sobre el transporte terrestre al establecer las normas sobre accesibilidad. Por último, establece el régimen jurídico del Consejo Asesor para la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas.

Este Consejo Consultivo entiende que los títulos competenciales sectoriales anteriormente reseñados se ven afectados por otro que es el que realmente incide en el objeto de la norma que es «Políticas de protección y apoyo a las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales».

En el ámbito de dichas políticas cabe identificar un espacio atribuido claramente a la competencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma, como es el referido a las acciones dirigidas a garantizar la igualdad básica de los ciudadanos balears con independencia de la isla en la que se encuentren y, por lo que aquí interesa, a asegurar la cohesión social y territorial en materia de atención a las personas con alguna discapacidad. Tales aspectos, por su naturaleza, desbordan los márgenes de los intereses propios de cada isla (art. 137 CE i 61.2 EAIB), de modo que pueden ser abordados lícitamente por el Gobierno de las Illes Balears sin menoscabo de la autonomía reconocida a los consejos insulares.

En apoyo de esta conclusión podría citarse incluso el artículo 69 del texto estatutario. Si bien es cierto que sus limitaciones a la descentralización de competencias deben vincularse más estrechamente al contenido del artículo 71 EAIB, no lo es menos que tales limitaciones pueden cabalmente entenderse ya incluidas en el artículo 70 («competencias propias»), puesto que el legislador no ha desapoderado al Gobierno autonómico de su posición de garante de los intereses suprainsulares, esfera en la que sin duda se hallan aspectos relativos a los derechos de los ciudadanos que gozan de

reconocimiento constitucional y/o estatutario. Así ocurre en el supuesto que nos ocupa.

Aquesta funció de garant dels interessos suprainsulars del Govern autonòmic, a què al·ludeix el Dictamen citat, també està establerta expressament en la mateixa Llei 8/2017, el desplegament parcial de la qual ara és objecte de consulta, quan disposa, respecte a la regulació reglamentària, que:

Article 4. Condicions d'accessibilitat

1. S'han d'establir reglamentàriament les condicions d'accessibilitat que han de tenir els espais d'ús públic, les edificacions, els transports, els productes, els serveis, la informació i les comunicacions, i també els criteris per determinar els ajusts raonables que, si escau, siguin exigibles en funció de les circumstàncies que es donin.

2. El Govern de les Illes Balears ha de regular les condicions d'accessibilitat i no-discriminació que *garanteixin els mateixos nivells d'igualtat d'oportunitats a totes les persones*, sens perjudici de les competències atribuïdes als municipis i als consells insulars.

Aquesta regulació ha d'incloure tots els àmbits i àrees que esmenta l'apartat 1 d'aquest article.

C) Conselleries implicades en el Projecte de decret

Les actuacions vinculades amb l'objecte d'aquest Projecte de decret, l'accessibilitat universal en els espais públics, es desenvolupen en relació amb diverses matèries competencials de l'Administració pública. En conseqüència —d'acord amb el Decret 11/2021, de 15 de febrer, de la Presidenta de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears—, cal destacar que la competència respecte de l'impuls de la incorporació de la perspectiva d'accessibilitat universal en les polítiques, els serveis i les actuacions d'àmbit autonòmic correspon a la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat; la competència en matèria d'atenció i suport a persones amb discapacitat correspon a la Conselleria d'Afers Socials i Esports; la competència respecte de la supressió de barreres arquitectòniques en els mitjans de transports públics de viatgers per carretera i ferrocarril, i de la supressió de barreres arquitectòniques i el foment de la regeneració i renovació d'àrees urbanes i espais públics correspon a la Conselleria de Mobilitat i Habitatge; i que la competència relativa a la conservació i la gestió d'espais naturals i a la planificació general de l'ordenació territorial i urbanística correspon a la Conselleria de Medi Ambient i Territori. Aquesta competència plural de les conselleries implicades en aquest Projecte de decret es reflexa al llarg del seu articulat i en la composició dels diversos òrgans de participació.

Quarta

Estructura i síntesi del contingut del projecte normatiu

La Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears, és en l'actualitat la norma nuclear de la nostra comunitat autònoma en la promoció de l'accessibilitat, en general, i de la supressió de les barreres arquitectòniques, en particular. En desenvolupament de la dita norma, el Govern de les Illes Balears vol aprovar el decret

que ara es sotmet a la nostra consideració. Més en concret, aquest decret té per objecte establir les mesures i els requisits perquè els espais d'ús públic siguin accessibles, utilitzables i comprensibles per totes les persones de manera còmoda, segura i autònoma, d'acord amb l'esmentada Llei 8/2017. Així mateix, té per objecte avançar de manera efectiva en la implantació de la "cadena d'accessibilitat", entesa com la capacitat de tota persona d'aproximar-se a qualsevol espai, entorn o recinte, accedir-hi, usar-lo, interactuar-hi, comprendre'l i sortir-ne amb independència, facilitat i continuïtat. Per aconseguir-lo, el Decret projectat introdueix una perspectiva innovadora de l'accessibilitat universal, que és la garantia dels drets de les persones amb discapacitats o limitacions cognitives. Al mateix temps, es fomenta intensament la participació mitjançant la creació de diferents òrgans administratius (entre ells, l'Oficina Autònoma d'Accessibilitat Universal de les Illes Balears i les oficines de promoció de l'accessibilitat universal) per garantir l'aplicació efectiva del marc normatiu en matèria d'accessibilitat universal.

El Decret *in fieri*, encapçalat per un preàmbul, s'estructura en set títols (no sis, com diu l'inici del punt III del dit preàmbul), sis disposicions, addicionals, una disposició derogatòria i dues disposicions finals. Més en concret:

— *El títol preliminar* (arts. 1-3) indica l'objecte del decret, l'àmbit d'aplicació (tant personal com territorial) i tot un seguit de definicions (les de «accessibilitat cognitiva», «accessibilitat universal», «ajuts raonables», «alt relleu», «suport isquiàtic», «càrrega desproporcionada», «contrast», «ergonòmic», «espais naturals d'ús públic», «intèrpret de llengua de signes», «itinerari accessible», «lectura fàcil», «mediador comunicatiu», «mobiliari urbà i equipaments comunitaris als espais públics urbanitzats», «personal de suport», «pictograma», «podotàctil», «sistema Braille», «senyalització hàptica», «validador o validadora en texts en lectura fàcil», i «productes de suport» (que poden ser «subtitulació», «audiodescripció» i «bucle magnètic»).

— *El títol I* (arts. 4-16) fa referència a les disposicions bàsiques en els espais d'ús públic. Regula de forma diferenciada diverses matèries. En el capítol I (arts. 4-5), l'accessibilitat universal en els espais urbans d'ús públic i en les edificacions, on fa un especial esment a les actuacions urbanístiques. En el capítol II (arts. 6-8), l'accessibilitat universal en els espais naturals d'ús públic, on —després de fixar les condicions generals i les condicions particulars— regula l'oferta mínima de recorreguts interiors específics que hauran de garantir les administracions públiques, fixant condicions i terminis per fer-ho efectiu. Finalment, el capítol III (arts. 9-16) regula, per a les persones amb discapacitat, les reserves d'aparcament (característiques, senyalització i dimensions de les places d'aparcament reservades; procediment de concessió de la targeta d'estacionament, així com la regulació de la seva renovació, el seu model, el seu àmbit de validesa i el seu ús), les reserves d'habitatges públics i les reserves de places a determinats actes públics.

— *El títol II* (arts. 17-23) estableix les disposicions bàsiques en les comunicacions, en la transmissió d'informació i en la senyalització en espais d'ús públic. En aquest títol, de forma successiva, es regulen els criteris i condicions bàsiques d'accessibilitat universal en els elements d'informació i senyalització, els criteris d'ubicació de la senyalització (i de qualsevol element de mobiliari urbà a la via pública), els criteris d'accessibilitat

cognitiva, la senyalització visual, la senyalització hàptica, la senyalització podotàctil i, a l'últim, els criteris bàsics en matèria de senyalització accessible en els procediments d'autoprotecció i emergència.

— *El títol III* (arts. 24-36) conté, per primera vegada en l'àmbit de les Illes Balears, les disposicions relatives a les oficines d'atenció al públic (capítol I, arts. 24-28) i als serveis d'atenció al públic (capítol II, arts. 29-31). Destaca, finalment, en aquest títol el seu tercer capítol (arts. 32-36), dedicat a l'accessibilitat dels llocs web i de les aplicacions de dispositius mòbils en l'àmbit de les administracions públiques.

— *El títol IV* (arts. 37-42) es refereix a l'Oficina Autònoma d'Accessibilitat Universal de les Illes Balears. Dita Oficina —que dependrà orgànicament de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat— es configura com un òrgan administratiu de caràcter permanent i especialitat encarregat de promoure la igualtat d'oportunitats i la no discriminació de la ciutadania en matèria d'accessibilitat universal. A més de la seva definició, adscripció i tipus de funcionari que ha de dirigir l'Oficina Autònoma d'Accessibilitat Universal de les Illes Balears, es regulen les seves funcions, la presentació de denúncies, queixes i suggeriments (i l'actuació de l'Oficina en aquests casos), les consultes i l'actuació interadministrativa.

— *El títol V* (arts. 43-59) dur per rètol «Mesures de foment, promoció i participació», es divideix en quatre capítols, amb el següent contingut. El primer capítol, sobre les mesures de foment (article 43, sobre ajuts públics; i article 44, sobre accessibilitat en els plans d'estudi). El segon capítol regula el «Consell per a l'Accessibilitat» (article 45, que el defineix; article 46, que n'estableix les funcions; article 47, que fixa la seva composició; i article 48 a 53, que estableix el règim de sessions, la convocatòria de les reunions, la constitució, el règim d'acords, les votacions, les actes, les comissions, grups de treball i compareixences i el reglament intern). El tercer capítol regula, en els articles 54 a 56, l'organització institucional i coordinació entre les administracions públiques, integrada per la Comissió Mixta d'Accessibilitat Universal (com a òrgan col·legiat de coordinació interadministrativa en matèria d'accessibilitat) i la Comissió Interdepartamental d'Accessibilitat Universal (com a òrgan tècnic per a la implementació interna dels plans d'accessibilitat de l'Administració de la Comunitat Autònoma i del sector públic instrumental), i preveu la constitució o designació en cada conselleria d'una unitat administrativa per executar el que disposen la Llei autonòmica 8/2017, aquest decret que estam dictaminant i la resta de normativa que s'aprovi en la matèria. El capítol IV regula les «oficines de promoció de l'accessibilitat universal» (OPAU), que són serveis públics de caràcter tècnic i administratiu dedicats al seguiment, l'assessorament i l'avaluació de les actuacions de les administracions públiques en matèria d'accessibilitat universal, en el marc competencial corresponent (els articles 57 a 59 n'estableixen la definició, les funcions i les relacions interadministratives).

— *El títol VI* (arts. 60-65), sobre el règim sancionador, té el contingut següent: especificacions de les infraccions lleus de l'article 53.e) de la Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears (art. 60); òrgans competents en matèria sancionadora (art. 61); competència en matèria sancionadora de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (art. 62); competència en matèria sancionadora

dels ajuntaments i dels consells insulars (art. 63); òrgans competents per instruir i resoldre els procediments sancionadors en l'àmbit de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (art. 64); i informació que s'ha de comunicar a l'Oficina Autònoma d'Accessibilitat Universal de les Illes Balears (art. 65).

— La disposició addicional primera regula l'avaluació de la implantació, i la preveu cada dos anys com a mínim en tots els àmbits d'aplicació de la Llei 8/2017, i s'ha d'elevat al Consell de Govern l'informe resultant i informar-ne al Consell per a l'Accessibilitat.

— La disposició addicional segona regula la conselleria competent, al marge de la denominació que pugui tenir en el futur, i l'adscripció de la competència de l'impuls de la incorporació de la perspectiva d'accessibilitat universal en les polítiques, els serveis i les actuacions d'àmbit autonòmic.

— La disposició addicional tercera regula les condicions específiques d'accessibilitat universal en el transport marítim entre ports o punts de les Illes Balears.

— La disposició addicional quarta preveu la posada en funcionament de l'Oficina Autònoma d'Accessibilitat Universal de les Illes Balears, en el termini màxim de 6 mesos des de l'entrada en vigor del Decret, per la qual cosa el Govern ha de dotar-la dels mitjans personals i pressupostaris necessaris.

— La disposició addicional cinquena regula l'adaptació d'aquest decret a la normativa bàsica estatal més favorable pel que fa a l'accessibilitat.

— La disposició addicional sisena regula la informació en relació a la normativa vigent, que s'inclou en l'Annex 2 respecte a l'accessibilitat dels edificis, en matèria d'accés i la utilització de les formes de transport per a persones amb discapacitat i en matèria d'accessibilitat dels llocs web i les aplicacions per a dispositius mòbils del sector públic; i la publicació de la seva actualització en la pàgina web de l'Oficina Autònoma.

— La disposició derogatòria única conté dos apartats referits a la derogació del títol II del Decret 110/2010, de 15 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament per a la millora de l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques, i a la derogació de la resta de disposicions que contradiguin o s'oposin al previst en aquest Projecte.

— La disposició final primera estableix l'habilitació a tots els consellers o conselleres, dins l'àmbit de les respectives competències, per dictar les disposicions per desplegar aquest decret.

— La disposició final segona fixa l'entrada en vigor del Decret al cap d'un mes de la data de publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. De manera molt clara, s'expressa la complexitat de l'aplicació plena d'aquest reglament, motiu pel qual es dona una *vacatio legis* ampla.

— L'annex 1 regula les característiques i el contingut de la targeta d'aparcament reservat per a persones amb discapacitat.

— L'annex 2 conté, a l'apartat A, la llista de la normativa estatal respecte a l'accessibilitat; en l'apartat B, la normativa d'edificació (Reial decret 314/2006); i, en

l'apartat C, la normativa d'accés i d'utilització dels espais públics urbanitzats (Ordre TMA/851/2021, de 23 de juliol).

Cinquena

Anàlisi i observacions al contingut del Projecte

A. Consideració general de caràcter previ

En vista de l'objecte de la norma reglamentària projectada, ens hem de plantejar, en primer lloc, el seu abast, tota vegada que la Llei 8/2017 preveu el desplegament reglamentari a la disposició final primera. Precisament —tot i que ultrapassat el termini d'un any— l'apartat segon d'aquesta disposició estableix que la conselleria «competent» ha de coordinar els departaments de les diferents conselleries competents en la matèria a l'efecte de desplegar aquesta llei.

El Govern de les Illes Balears ha de regular les condicions d'accessibilitat i no-discriminació que garanteixin els mateixos nivells d'igualtat d'oportunitats a totes les persones, sens perjudici de les competències atribuïdes als municipis i als consells insulars.

L'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 8/2017 afirma que «s'ha d'establir reglamentàriament les condicions d'accessibilitat que han de tenir els espais d'ús públic, les edificacions, els transports, els productes, els serveis, la informació i les comunicacions», mentre que l'apartat 2, en el paràgraf final, estableix que la regulació autonòmica, sense perjudici de les competències dels municipis i consells insulars, ha de d'incloure tots els àmbits i àrees que esmenta l'apartat 1 del transcrit article 4. El Títol III de la mateixa Llei 8/2017 regula en nou capítols els diferents àmbits d'actuació per aconseguir un entorn global accessible: els espais d'ús públic, l'edificació, els sistemes de transport, la targeta d'estacionament, els productes, els serveis, la comunicació, el manteniment de l'accessibilitat i els plans d'accessibilitat. Per la seva banda, determinats articles de la mateixa llei contenen el mandat explícit *d'efectuar el desplegament reglamentari* (no farem menció a les remissions reglamentàries que efectuen altres articles de la Llei en matèries que no són objecte del Projecte de Decret, com ara edificacions o productes i serveis):

— L'article 7 de la Llei respecte a les determinacions *reglamentàries* en els espais d'ús públic (i on es diferencia la planificació i urbanització i els espais urbans d'ús públic existents), a més de tenir en compte les competències de les entitat locals.

— L'article 8 preveu que el *reglament* fixarà les condicions bàsiques d'accessibilitat dels «itineraris i serveis accessibles, en els casos i de la forma que sigui tècnicament possible», en els espais naturals on es desenvolupin activitats destinades a l'ús públic.

— L'article 9 preveu que, *reglamentàriament*, es fixaran les condicions dels elements d'urbanització i el mobiliari urbà que s'instal·lin en el sistema viari i en els espais d'ús públic.

— L'article 11 estableix l'obligació de reserva de places per a persones amb discapacitat en actes públics culturals, esportius i d'oci, en «un percentatge de places que no sigui inferior al que s'estableixi *reglamentàriament*».

— L'article 16 preveu que el *reglament* regularà la *informació* de la qual han de disposar els col·lectius de persones amb discapacitat, referida tant de l'oferta disponible d'habitatges reservats, com dels procediments de les administracions públiques per reservar-los, adquirir-los o llogar-los.

— L'apartat 5 de l'article 17 disposa que:

La conselleria competent en matèria de transport marítim entre ports o punts de les Illes Balears disposarà de forma *reglamentària* les condicions específiques que permetin garantir l'accessibilitat universal de les línies de transport regular de passatgers, que afectaran el conjunt de les instal·lacions i infraestructures portuàries, els serveis auxiliars de trasllat de passatgers entre terminals portuàries i els punts d'embarcament dels vaixells, així com l'adaptació del conjunt de les embarcacions que operin entre illes.

— L'article 18 se remet a les condicions *reglamentàries* de la targeta d'estacionament i la disposició addicional segona de la mateixa llei remet a la normativa bàsica continguda en el Reial Decret 1056/2014, de 12 de desembre, com a normativa bàsica. A més de la regulació del procediment que conté l'article 21.

— L'article 29 preveu amb caràcter més ampli el desenvolupament *reglamentari* de les condicions per a l'accés i la utilització de les tecnologies, dels productes i dels serveis relacionats amb la societat de la informació i de qualsevol mitjà de comunicació social són exigibles en els terminis i els termes establerts per reglament; i el Projecte de decret se referirà a l'àmbit de l'Administració pública pel que fa als seus llocs web i dispositius mòbils, a què es fa referència en l'*article 30 de la Llei*.

— L'article 31 sobre regulació *reglamentària* de les condicions d'accessibilitat dels elements d'informació i senyalització en els espais d'ús públic i els serveis públics.

— L'article 69 sobre regulació *reglamentària* de la composició, el funcionament i l'organització del Consell per a l'Accessibilitat.

No obstant, cal subratllar que, la sistemàtica del desplegament reglamentari que ara es proposa, no resulta amb una equivalència estricta respecte la estructura de la llei. Es tracta d'un desplegament parcial de la Llei —en aquest sentit es modifica el mateix títol de la norma, durant la tramitació del procediment d'elaboració normativa—, que regula l'accessibilitat universal en els espais d'ús públic i que inclou la regulació de l'accessibilitat dels llocs web i de les aplicacions de dispositius mòbils en l'àmbit de les administracions públiques, el que ja s'ha anomenat «accessibilitat digital» o en la vessant de les dificultats de les persones majors i altres col·lectius en la societat de la informació l'anomenada «bretxa digital» (en aquest mateix sentit, ja s'assenyala l'«edatisme» com a causa de discriminació).

Es regula el procediment de concessió de la targeta *d'estacionament*, per mandat de l'article 21 de la Llei 8/2017, tot i que —com comentarem *supra*— es parla de targeta *d'aparcament* i altres determinacions que ja es contenen en la regulació legal.

Es regula l'accessibilitat en les comunicacions i la informació i senyalització en espais d'ús públic. Es regulen les oficines d'atenció al públic de totes les administracions públiques. També s'inclouen els Serveis d'atenció al públic en els *espais privats* de

concurrència pública en els quals es duguin a terme activitats o es prestin serveis educatius, artístics, recreatius i d'entreteniment. No obstant, la Llei 8/2017 regula únicament l'exigència per al sector públic o per als prestadors de serveis públics (és el cas, per exemple, dels concessionaris), en l'article 26 i només fa referència a l'accessibilitat en la comunicació en activitats obertes al públic en l'article 32, amb la qual cosa es planteja si aquesta exigència reglamentària ultrapassa l'establert en la Llei autonòmica, que serà objecte de comentari.

Si bé, tot i relacionat amb la regulació objecte del projecte que ara es proposa, no es regula el distintiu d'Accessibilitat universal que preveu l'article 46 de la Llei 8/2017 per identificar i reconèixer *els establiments, espais o municipis* que assoleixin unes condicions d'accessibilitat universal *més enllà* dels requeriment normatius, que la mateixa Llei diu que s'ha de regular per reglament.

Per altra banda, es regula el règim sancionador (Títol VI). En primer lloc, l'article 60 del Projecte de decret inclou «especificacions» de les infraccions lleus establertes a l'article 51.e de la Llei 8/2017 i referit a determinacions establertes en el mateix Projecte, les quals es poden admetre a l'empara de l'establert a l'article 27 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, sense entrar en la crítica a la tipificació efectuada per la Llei sectorial. No obstant, també es regulen aspectes amb caràcter més ampli que l'accessibilitat en espais d'ús públic, com veurem, relacionades amb la competència dels òrgans.

A més, també es regula l'Oficina Autonòmica d'Accessibilitat Universal de les Illes Balears i l'organització institucional i de coordinació en matèria d'accessibilitat (Títol V que també inclou altres mesures de foment, a més de la regulació del Consell per a l'Accessibilitat, que s'inclou com a mesures de participació) i que ultrapassen l'àmbit de l'accessibilitat dels espais d'ús públic.

També es fixen les condicions específiques d'accessibilitat universal en el transport marítim entre ports o punts de les Illes Balears (passarel·les d'embarcament i desembarcament de passatgers i servei d'acompanyament i suport en les terminals de transport marítim).

Per tant, una vegada analitzat el contingut, podem concloure que *és tracta d'un desplegament parcial de la Llei 8/2017, bàsicament destinat a la regulació de l'accessibilitat dels espais d'ús públic* i, a resultes de la qual, aquest Consell Consultiu formula dues *observacions nominatives no essencials*:

1ª) S'hauria de plantejar el títol o denominació de la norma, tota vegada que no s'ajusta plenament al seu contingut, molt més ample.

2ª) S'hauria de modificar la denominació de l'article 15 que s'intitula «Reserva d'habitatges» (i la Secció 2ª també conté aquesta retolació), quan el contingut està referit només a la *informació sobre la reserva d'habitatges*, regulada a l'article 16 de la Llei 8/2017.

B. Consideració general de caràcter essencial

D'altra banda, hem de plantejar, també amb caràcter previ, l'impacte que ha de tenir en el Projecte de Decret la recent aprovació de la *Llei 6/2022, de 31 de març, de modificació del Text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat pel Reial Decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, per establir i regular l'accessibilitat cognitiva i les seves condicions d'exigència i aplicació*. Llei que l'òrgan tramitador no ha tengut en compte, tal com hem assenyalat respecte a la normativa que s'esmenta en la MAIN i respecte al marc normatiu a considerar.

Precisament la disposició addicional segona d'aquesta Llei 6/2022 preveu que el Govern, en el termini de tres anys des de l'entrada en vigor de la llei, haurà d'aprovar, mitjançant reial decret, un reglament (prèvia consulta amb el Consell Nacional de la Discapacitat, les comunitats autònomes, les corporacions locals i les interlocutors socials) que desenvolupi les condicions bàsiques d'*accessibilitat cognitiva*, d'acord amb l'establert a l'article 29 bis de Text Refós de la Llei General de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat per el Real Decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, en la redacció donada per la modificació introduïda per aquesta norma.

En aquest sentit, hem de assenyalar que el decret autonòmic *in fieri*, tot i no tenir en compte la norma estatal, ha inclòs —i definit expressament en l'article 3— el concepte d'Accessibilitat cognitiva, la qual s'ha d'incloure en el concepte d'Accessibilitat universal que ara es recull en l'article 2.k del Text refós de la Llei General de Drets de les Persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat pel RD Leg. 1/2013, en la redacció donada per la Llei 6/2022, en els termes següents:

«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».

És important assenyalar que aquest aspecte de l'accessibilitat cognitiva inclosa en l'accessibilitat universal *s'haurà d'incorporar* en la regulació del decret —a més d'en el seu marc normatiu del Preàmbul. I, si a resultes de la mateixa, s'hi introdueixen modificacions substancials en la regulació haurà de ser sotmès al preceptiu dictamen del Consell Consultiu, en compliment del que disposa l'article 26 de la Llei 5/2010 reguladora de la Institució.

Aquesta funció garantista del Consell Consultiu —que recorda precisament el citat Dictamen 158/2010— és un mecanisme per aconseguir el compliment del principi de legalitat —en sentit ampli— i li són, per tant, aplicables les modulacions corresponents sobre els pronunciaments de tècnica normativa i altres qüestions lligades a l'anomenada «*better and smart regulation*» (política per millorar la regulació) —i que inclou l'anàlisi

del procediment d'elaboració amb l'avaluació dels impactes—, en el mateix sentit que l'establert a l'article 2 de la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, que estableix, si bé com marcam amb un caràcter més limitat pel que fa a aquest Òrgan consultiu autonòmic, el següent:

1. En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia *cuando lo exijan la índole del asunto [aquest supòsit no està inclòs en l'article 4 de la Llei 5/2010]* o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Així les coses, aquest Òrgan consultiu s'ha plantejat el fet que l'òrgan tramitador no tenguí en compte la Llei estatal tant pel que fa a la tramitació (l'Informe jurídic és de 2 de maig de 2022 i la publicació al BOE de la Llei 6/2022 és d'1 d'abril de 2022), com en la mateixa regulació de la norma proposada, i hem de concloure que no podem «suplir» el contingut de la regulació.

Ara bé, al marge *de la consideració essencial anterior*, una vegada examinat el contingut de la disposició sotmesa a consulta, podem formular una sèrie d'observacions al text del Projecte.

C. Consideracions particulars a l'articulat del Projecte

— Article 5.

L'article 5 intitulat «Actuacions urbanístiques» inclòs en el Capítol I (referit a «Accessibilitat universal en els espais urbans d'ús públic i en les edificacions») del Títol I («Disposicions bàsiques en els espais d'ús públic») estableix les determinacions següents:

— *Apartat 1:* A tots els nuclis urbans, qualsevol edifici o espai de titularitat pública o de pública concurrència comercial, cultural, religiosa, esportiva o d'esplai que es pretengui construir o habilitar per a l'ús públic ha d'estar connectat a un itinerari per a vianants accessible entre equipaments existents on es prestin serveis públics bàsics. Com a mínim, s'ha de donar accés a una de les dependències disponibles per a cadascun dels usos següents: transport públic, serveis socials, serveis d'atenció sanitària o a la dependència, oficines d'atenció i informació a la ciutadania, dependències policials o seguretat ciutadana, centres docents i aparcament.

La redacció d'aquest apartat resulta confusa i en particular, (ja ens hem referit a la referència a espais de pública concurrència i que inclouen els espais privats), podem assenyalar que quan es parla *d'edificis de titularitat pública* seria convenient referir-se a edificis de titularitat pública o d'ús públic, per incloure els edificis d'ús públic que no siguin de titularitat pública (és el cas d'edificis o dependències de lloguer)

— *L'apartat 2:* Permet l'exempció en les actuacions (indicades al punt anterior) que no es considerin ajusts raonables perquè suposin una càrrega desproporcionada o indeguda, amb un Informe que així ho acrediti *de l'òrgan responsable de l'aprovació*, de conformitat amb els criteris que s'hi especifiquen als tres punts que s'indiquen.

El Consell Consultiu considera que, quan es parla de l'òrgan responsable de l'aprovació, respecte a l'emissió de l'informe que assenyali la procedència de l'exempció, seria millor referir-se a òrgan competent per a l'autorització de l'actuació.

— *Apartat 3:* Fins a la consecució plena dels requeriments d'accessibilitat universal referits en l'apartat anterior [clarament és fereix a l'apartat 1 i no al 2], les entitats locals han d'establir en els seus pressuposts anuals, de manera específica i diferenciada, les consignacions necessàries per a les adaptacions progressives corresponents dels espais existents urbanitzats, edificacions i serveis d'ús públic, com també per a la seva inclusió en l'annex d'inversions corresponent. En qualsevol cas, el percentatge dels crèdits pressupostaris consignats inicialment no podrà ser inferior al 15 % de les despeses d'inversió de reposició o, alternativament, al 4 % de totes les despeses d'inversió.

La redacció d'aquest apartat 3 suscita a aquest Consell Consultiu l'observació essencial següent: no es justifica el percentatge que es fixa reglamentàriament, perquè vulnera l'autonomia financera com a vessant de l'autonomia local amb reconeixement constitucional (articles 137, 140 i 141 CE).

Les determinacions legals —i també referides a les mesures de foment de les quals poden ser beneficiàries les entitats locals— estableixen que:

Artículo 34. Otras medidas públicas de accesibilidad [del RD Leg. 1/2013]

1. Las administraciones públicas habilitarán en sus presupuestos las consignaciones necesarias para la financiación de las adaptaciones en los inmuebles que de ellos dependan.
2. Al mismo tiempo, fomentarán la adaptación de los inmuebles de titularidad privada, mediante el establecimiento de ayudas, exenciones y subvenciones.
3. Además, las administraciones competentes en materia de urbanismo deberán considerar, y en su caso incluir, la necesidad de esas adaptaciones anticipadas, en los planes municipales de ordenación urbana que formulen o aprueben.
4. Los ayuntamientos deberán prever planes municipales de actuación, al objeto de adaptar las vías públicas, parques y jardines, a las normas aprobadas con carácter general, viniendo obligados a destinar un porcentaje de su presupuesto a dichos fines.

Article 39. Execució i revisió dels plans [de la Llei 8/2017]

1. L'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears ha de destinar anualment una part del seu pressupost d'inversió directa a la supressió de les barreres existents en els edificis d'ús públic de la seva titularitat o sobre els quals disposi, per qualsevol títol, del dret d'ús.
2. Cada conselleria ha d'incloure en la seva memòria anual les actuacions destinades a aquest concepte, les quals s'han de recollir en un informe que s'ha de presentar al departament competent en matèria de promoció de l'accessibilitat.
3. Els municipis i els consells insulars han de destinar una part del seu pressupost anual a les actuacions de supressió de barreres previstes en el pla d'accessibilitat respectiu i, si disposen de pla d'actuació municipal o insular, aquest ha d'incloure aquestes actuacions.

Article 41. Ajuts per a la promoció de l'accessibilitat

1. Les administracions públiques, d'acord amb les seves possibilitats pressupostàries, han de destinar en cada exercici partides finalistes per a actuacions de promoció de

l'accessibilitat i de supressió de barreres existents i de millores d'ajuts raonables en matèria d'accessibilitat universal.

2. *Poden ser persones beneficiàries* d'aquestes mesures de foment les persones físiques o jurídiques i *els ens locals*.

3. En el cas de programes específics destinats a *finançar actuacions dels ens locals*, han de tenir prioritat en la concessió dels ajuts les actuacions contingudes en els plans d'accessibilitat.

4. Els residents amb discapacitat que siguin titulars de targeta autoritzada d'estacionament i que viatgin en línies marítimes regulars en rutes interinsulars, tindran dret que s'apliqui el descompte de resident sobre el cost del bitllet del seu vehicle.

Altrament, tal com hem exposat en l'Apartat A d'aquesta consideració, la mateixa Llei conté, a més de l'habilitació general al Govern per al desplegament de la disposició final primera, les remissions a les condicions que fixi el reglament en els determinats àmbits de la regulació, així és el cas de l'article 11 de la Llei que se refereix al percentatge de reserva de places, que ha de fixar el reglament, en actes públics culturals, esportius i de lleure i que l'article 16 del Projecte de decret regula; mentre que per a les consignacions pressupostàries d'actuacions urbanístiques no es fa menció a aquesta «habilitació» o remissió específica.

Per tot això, podem considerar que no es justifica la fixació d'aquest percentatge per a les entitats locals en el Projecte de decret, tota vegada que el desplegament reglamentari de la Llei podria regular els criteris per aplicar el que la Llei determina com a «consignacions necessàries» per dur a terme les actuacions per garantir l'accessibilitat, si bé ho ha de fer de forma motivada.

— No s'especifica en els *apartats 4* (i en certa mesura en l'apartat 5) que es tracta d'edificacions d'ús públic i la redacció pot resultar confusa o, en el seu cas, fora de l'objecte de la regulació reglamentària que es proposa i que ara analitzam. Aquesta observació té caràcter essencial.

— *Article 9 i següents referits a les places d'aparcament reservades i la targeta d'aparcament.*

De la regulació de les reserves d'aparcament i de la targeta d'estacionament establerta en la Llei autonòmica i en el Reial decret 1056/2014, a què se remet la disposició addicional segona de la mateixa Llei —a què ja hem fet referència—, resulta que la terminologia a emprar pel Projecte de decret hauria de ser aquest: *places d'aparcament reservades i targetes d'estacionament* de vehicles automòbils per a persones amb discapacitat que presentin mobilitat reduïda.

En especial, hem d'analitzar la regulació del procediment de concessió (i renovació) de la targeta d'estacionament dels articles 10 i següents, a la vista de la regulació continguda en la Llei 8/2017, per evitar una regulació duplicada i no coherent, i el compliment del mandat de desplegament que conté l'article 21.1 de la Llei respecte a la regulació del procediment per obtenir, renovar i prorrogar la targeta d'estacionament i la seva utilització.

Així la regulació continguda en el Projecte de decret suscita les *observacions no essencials* següents:

— No es regula la durada del procediment, ni els efectes del silenci administratiu, el que, encara que és d'aplicació la legislació general, sempre resulta convenient.

— L'article 14 del Projecte de decret regula l'ús de la targeta i l'article 22 de la Llei 8/2017 regula amb la mateixa denominació aspectes no coincidents. Resultaria més clara la remissió a la Llei i la regulació dels aspectes no inclosos a la mateixa que suposin el seu desplegament.

— *Article 29*

L'article 29 regula l'exigència d'accessibilitat (i fixa un període transitori) per als *espais privats* de concurrència pública en els quals es duuguin a terme activitats o es prestin serveis educatius, artístics, recreatius i d'entreteniment. Tal com hem assenyalat l'article 26 de la Llei 8/2017 regula únicament l'exigència per al sector públic o per als prestadors de serveis públics (és el cas, per exemple, dels concessionaris), i només fa referència a l'accessibilitat en la *comunicació* en activitats obertes al públic en l'article 32, per la qual cosa s'ha de clarificar l'àmbit d'aplicació respecte a l'exigència de l'accessibilitat en els serveis públics que es regulen en aquest article.

— *Article 62*

Aquest article està inclòs en el Títol VI del Projecte de decret sobre règim sancionador i regula els supòsits de *competència en matèria sancionadora de l'Administració autonòmica*, a continuació de l'article 61 que els òrgans competents de l'Administració autonòmica, municipal i insular segons les respectives normes organitzatives.

Certament, l'article 25 de l'esmentada Llei 40/2015 estableix al seu apartat 4 que l'exercici de la potestat sancionadora correspon als òrgans administratius que la tenguin expressament atribuïda per disposició de rang legal o reglamentari. No obstant, hem d'analitzar si l'establiment dels supòsits de l'article 62 vulneren l'establert a la Llei 8/2017.

L'article 62 del Projecte atribueix a l'Administració autonòmica la competència en tres supòsits. El primer apartat li atribueix la competència per «iniciar, tramitar i imposar sancions en els supòsits de la infracció molt greu tipificada en l'article 56 f) de la Llei 8/2017, de 3 d'agost, d'accessibilitat universal de les Illes Balears». Doncs bé, el Consell Consultiu considera que cal revisar aquesta competència atribuïda a l'Administració de les Illes Balears, atenent especialment a la seva competència per raó de la matèria que fixa la llei.

D. Altres consideracions de tècnica normativa

A més de l'assenyalat sobre la *denominació de la norma i de l'article 15* per tal d'aconseguir la concordança amb el seu contingut, de *terminologia* i de *concordança* de la remissió entre disposicions, també podem efectuar les observacions següents:

1. Continguts normatius que són propis d'una disposició final i no addicional

D'acord amb les Directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei aprovats per Acord del Consell de Govern de les Illes Balears de 29 de desembre de 2000 (i concordants amb les Directrius de tècnica normativa per Acord del Consell de Ministres de 22 de juliol de 2005) i que resulten aplicables també a les normes reglamentàries, la regulació continguda a disposició addicional cinquena relativa a l'adaptació a la normativa bàsica més favorable és pròpia d'una disposició final.

2. Denominació de l'òrgan administratiu

En l'articulat hi ha referències a la conselleria que en la distribució departamental vigent resulta competent en matèria d'impuls de la incorporació de la perspectiva d'accessibilitat universal, això és la Conselleria de presidència, Funció Pública i Igualtat (per exemple en el cas de l'article 54 i 55) i a les altres conselleries, la competència de les quals pugui resultar concernida en les matèries de serveis socials, habitatge, ordenació del territori (article 54).

La disposició addicional segona del Projecte de decret (intitulada «Conselleria competent») únicament se refereix a la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat per remetre's a la competència que s'exerceix per la Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat i a la modificació de la denominació o adscripció de la competència i no a la resta de conselleries que tal com hem dit s'assenyalen per la competència en la matèria.

Sobre la denominació de l'òrgan o l'atribució com a pròpia d'una competència a un òrgan administratiu (article 20.1 de la Llei balear 3/2003, de 26 de març) podem dur a col·lació l'assenyalat al Dictamen 67/2021 que resumeix la *doctrina més recent*:

a) L'article esmentat exigeix que l'atribució de competència sigui per «l'ordenament jurídic». Per tant, ha de ser mitjançant una norma amb rang de llei o reglamentari. De fet, la desconcentració exigeix també una norma reglamentària (article 24 de la Llei esmentada).

b) L'article 41 de la Llei 3/2003 atorga el dret d'informació a la ciutadania sobre «l'organització pròpia, com també sobre els principals serveis i prestacions públiques». El precepte estableix també que s'ha d'«oferir informació general sobre els procediments vigents de competència de l'Administració de la Comunitat Autònoma». Aquestes disposicions, a més del principi general de seguretat jurídica i el de bona administració, imposen l'obligació d'identificar correctament l'òrgan competent en les normes reglamentàries.

c) Aquesta identificació es pot fer amb la denominació oficial de l'òrgan en el moment d'aprovar la norma, solució que podríem qualificar de clàssica i que planteja la qüestió de la successió dels òrgans administratius amb els canvis d'estructura orgànica. Així ho té establert el Consell Consultiu en la seva doctrina (dictàmens 1/2019, 14/2019, 69/2019, 147/2019, entre d'altres).

d) També admetem, a partir d'ara, en vista de l'eficàcia administrativa, que s'assenyali l'òrgan competent per referència a la «matèria»; sempre que aquesta referència estigui prou identificada en l'estructura orgànica de l'Administració autonòmica, de manera que s'evitin dubtes o possibles incoherències. Això s'ha de tenir en compte, específicament, en títols materials que són ambigus o que podem trobar en diferents conselleries («recerca», «participació», «modernització», «personal», «busseig», per exemple); de manera que, en tots els canvis d'estructura, s'hauria d'adoptar una mesura de vigilància i, si cal, de definició d'aquestes competències. S'ha d'evitar la

referència a títols competencials genèrics o difusos que dificultin la determinació dels òrgans competents i que generin, per als destinataris de la norma, incertesa i inseguretat jurídica.

En el cas present, es podria admetre aquesta denominació, ja que, en relació amb els preceptes esmentats, no es plantegen dificultats sobre la recerca de l'òrgan administratiu competent i pensant, a més, en la possibilitat de canvis organitzatius que es poden produir pel que fa a l'estructura departamental del Govern i l'Administració autonòmica envers una matèria influïda també per interessos energètics i econòmics.

III. CONCLUSIONS

1a. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el dictamen i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, amb caràcter preceptiu.

2a. El Consell de Govern, és competent per dictar la norma en projecte sotmesa a consulta.

3a. El procediment que s'ha seguit és, en línies generals, conforme a dret, sense perjudici de les *observacions essencials* assenyalades en la consideració jurídica segona.

4a. Les observacions efectuades amb caràcter essencial en la consideració jurídica cinquena s'hauran de tenir en compte a fi d'utilitzar la fórmula solemne de promulgació de la norma. Les no essencials, encara que poden millorar el text definitiu, no són rellevants per poder emprar la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu».

Palma, 27 de juliol de 2022