



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente y  
Consejero en funciones.  
Gálvez Muñoz, en funciones.  
Pérez Alcaraz.  
Soro Mateo.

Letrado-Secretario General:  
Contreras Ortiz.

Dictamen nº 67/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 6 de junio de 2023 (COMINTER 144911), sobre Proyecto de

Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia (exp. 2023\_195), aprobando el siguiente Dictamen.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Se abre la copia del expediente que se ha remitido para Dictamen con una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) fechada el 21 de diciembre de 2018.

En este documento se explica que la iniciativa de elaborar un proyecto de decreto por el que se apruebe el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia parte de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Vivienda, órgano directivo dependiente de la Consejería de consultante.

También se expone que con ella se pretende desarrollar la Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia (LAURM).

El día ya mencionado se envía la MAIN, junto con un borrador del proyecto normativo (fechado el 19 de diciembre de 2018) y el borrador de



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

un anuncio, que se debiera publicar en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), por el que se somete la iniciativa reglamentaria a información pública, a la Secretaría General de la Consejería para que se inicie la tramitación correspondiente. De igual modo, se recuerda que se debe remitir la citada documentación al Portal de la Transparencia de la Región de Murcia, a todas las Consejerías y los colectivos afectados.

**SEGUNDO.-** Con fecha 3 de enero de 2019 se remite a la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz una copia de la MAIN junto con otra del proyecto de reglamento y el anuncio de información pública para se publiquen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1,b) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC).

De igual forma, se envían copias de la MAIN y del citado proyecto normativo a las Secretarías Generales de los diferentes Departamentos de la Administración regional y a las Secretarías Generales Técnica del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) y del Servicio Murciano de Salud (SMS) para que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), puedan formular las observaciones o sugerencias que consideren oportunas.

**TERCERO.-** El anuncio por el que se somete la iniciativa reglamentaria a información pública se publica en el BORM núm. 8, de 11 de enero de 2019. En él se advierte de la posibilidad de acceder al contenido de la diversa documentación referente al proyecto en el Portal de la Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

**CUARTO.-** Con fecha 29 de enero de 2019 el Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de la Región de Murcia (COAMU) formula alegaciones al Proyecto de Decreto, que se detallan en el *Informe y comentarios* que adjunta como anexo.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**QUINTO.-** De igual forma, la Presidente de la Comisión de Accesibilidad del Comité de Representante de Personas con Discapacidad (*CERMI*) Región de Murcia presenta ese día 29 un informe definitivo de alegaciones referidas al proyecto de reglamento.

**SEXTO.-** El 7 de febrero de 2019 se remiten al Servicio Jurídico Administrativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Vivienda copias de las alegaciones y observaciones presentadas por las Consejerías de Salud y Educación, Juventud y Deportes, respectivamente.

**SÉPTIMO.-** El Presidente del Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de la Región de Murcia formula, el 13 de febrero de 2019, alegaciones sobre el Proyecto de Decreto referido.

**OCTAVO.-** Obra en el expediente un *Informe de alegaciones con las aclaraciones de la Comisión de Accesibilidad a la solicitud de la Consejería de Fomento e Infraestructuras*, fechado el 1 de abril de 2019, elaborado por la Comisión de Accesibilidad del CERMI.

**NOVENO.-** También se contiene en la copia del expediente una serie de documentos denominados respectivamente *Aclaraciones necesarias a las alegaciones de CERMI; Alegaciones Consejería de Salud; Alegaciones COAMU, Alegaciones CERMI e Informe del Servicio de Arquitectura en relación a la respuesta de CERMI a la solicitud de aclaraciones a las alegaciones*, todos ellos fechados el 20 de septiembre de 2019, y elaborados, según parece, por funcionarios encargados de la tramitación de la iniciativa reglamentaria.

**DÉCIMO.-** Con fecha 3 de octubre de 2019 un Técnico de Gestión suscribe un documento titulado *Informe del Servicio de Arquitectura en relación a las alegaciones al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia*.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En ese informe se ofrece respuesta a las alegaciones, sobre las que el Servicio de Arquitectura carece de competencias, presentadas por el COAMU. En otra parte del documento se contienen unos apuntes sobre las previsiones que, en relación con la reserva de viviendas, se recogen en diversos reglamentos de otras Comunidades Autónomas. En otro apartado, finalmente, se incorpora la contestación que, acerca de una alegación realizada por el COAMU respecto de las Instrucciones de Uso, Mantenimiento y Emergencia del Libro del Edificio (Carpeta UME), ofrece la Jefa del Servicio de Gestión de Calidad en la Edificación.

También incorpora de nuevo los documentos que se mencionan en el apartado precedente de este Dictamen.

**UNDÉCIMO.-** El 14 de octubre de 2019 se informa a la Dirección General de Personas con Discapacidad, dependiente del IMAS, de que se ha elaborado el proyecto de reglamento ya referido.

De igual modo, se le comunica que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 LPCG, se ha dado traslado del borrador de la iniciativa a los agentes sociales cuyos intereses puedan verse afectados por la regulación señalada para que puedan formular observaciones y sugerencias.

Se le explica, seguidamente, que se han recibido las elaboradas por la Consejería de Educación y Cultura y por el CERMI, que afectan a materias sobre las que es competente dicho organismo autónomo. Por esa razón, se le solicita que informe acerca de las referidas alegaciones.

**DUODÉCIMO.-** El 26 de noviembre de 2019 se recibe el informe realizado ese mismo día por una Técnico Superior de la citada Dirección General del IMAS con el visto bueno del Subdirector General de Personas con Discapacidad.

**DECIMOTERCERO.-** Se recibe el 13 de febrero de 2020 un informe de la Jefa de Servicio Jurídico-Administrativo y Junta Arbitral de Transportes de la Dirección General de Movilidad y Litoral, dependiente de



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

la Consejería Consultante. En él se formulan propuestas concernientes a la materia *transportes*, relacionada con el señalado Proyecto de Decreto.

**DECIMOCUARTO.-** Se contiene en la copia del expediente un borrador del proyecto de reglamento fechado en enero de 2021.

**DECIMOQUINTO.-** Obra en el expediente un certificado, emitido el 20 de abril de 2021, del acuerdo favorable adoptado por el Pleno del Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad el 28 de octubre de 2020, respecto del proyecto de decreto mencionado. Se acompaña con él el acta de otra reunión celebrada por dicho órgano, el 2 de febrero de 2021, de cuya lectura se deduce que en el punto dos del orden del día se debatió también acerca de la referida iniciativa reglamentaria.

**DECIMOSEXTO.-** Se contiene en la copia remitida de las actuaciones un certificado, expedido asimismo el 20 de abril de 2021, del acuerdo favorable al proyecto normativo adoptado por el Pleno del Consejo Regional de Servicios Sociales el 2 de febrero de 2021. De igual forma, se adjunta una copia del acta de dicha sesión.

**DECIMOSÉPTIMO.-** Con fecha 20 de abril de 2021 la Jefe del Servicio Jurídico-Administrativo de la Dirección General de Territorio y Arquitectura, dependiente de la Consejería consultante, emite un informe en el que exponen los diferentes trámites que se han seguido en la elaboración del futuro reglamento, se incorpora un estudio acerca de la admisibilidad o no de las alegaciones que se han presentado y se recuerda que se deben recabar los dictámenes o informes preceptivos del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, de la Dirección de los Servicios Jurídicos y de este Órgano consultivo.

**DECIMOCTAVO.-** El citado 20 de abril se aprueba por el Director General de Territorio y Arquitectura una nueva versión (*enero 2021*) de la MAIN, que se incorpora al expediente.

**DECIMONOVENO.-** Se contiene asimismo en el expediente un informe favorable, aunque con propuesta de subsanaciones formales,



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

realizado, el 17 de mayo de 2021, por una Técnica responsable con el visto bueno del Jefe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante.

**VIGÉSIMO.-** A la vista de las consideraciones que se exponen en el citado informe jurídico, se une al procedimiento otra versión (*mayo 2021*) de la MAIN, fechada el 31 de mayo de 2021.

Con este documento se adjunta un nuevo borrador de proyecto de decreto (*versión mayo 2021*).

**VIGESIMOPRIMERO.-** La Jefe del Servicio Jurídico-Administrativo de la Dirección General de Territorio y Arquitectura emite un nuevo informe el 31 de mayo de 2021 en el que explica la forma en la que se han introducido en el proyecto de reglamento las modificaciones que proponía en su informe anterior y las que se sugerían en el del Servicio Jurídico de la Secretaría General.

**VIGESIMOSEGUNDO.-** El 31 de mayo de 2021 se emite, asimismo, el informe de la vicesecretaría de la Consejería en el que se argumenta que el expediente de elaboración del proyecto normativo está suficientemente motivado, tanto desde un punto de vista técnico como jurídico.

**VIGESIMOTERCERO.-** Con fecha 1 de junio de 2021 se solicita al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia que emita el correspondiente Dictamen preceptivo.

**VIGESIMOCUARTO.-** El Servicio Jurídico-Administrativo de la Dirección General de Territorio y Arquitectura remite a la Secretaría General de la Consejería, el 14 de marzo de 2022, copias de los documentos de observaciones que han presentado varias asociaciones de personas o de familias con personas con discapacidad cuando ya había concluido la redacción del proyecto de reglamento.

Las asociaciones alegantes son las siguientes: En primer lugar, la Federación de Personas Sordas de la Región de Murcia (*FESORMU*). En



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

segundo, y de manera conjunta, la Federación de Asociaciones de Familias de Personas con Discapacidad Intelectual (*Plena inclusión Región de Murcia*), la Asociación para el tratamiento de Personas con Parálisis Cerebral y Alteraciones Afines (*Astrapace*) y la Fundación Síndrome de Down de la Región de Murcia (*FUNDOWN*). En tercer lugar, y de nuevo, el CERMI. En cuarto y último lugar, la Federación de Asociaciones de Familias de Personas Sordas de la Región de Murcia (*FASEN*).

**VIGESIMOQUINTO.-** Las anteriores alegaciones motivan que el Servicio de Arquitectura de la referida Dirección General de Territorio y Arquitectura emita sendos informes de valoración los días 12 de julio y 25 de noviembre de 2021 y un tercer informe complementario, sobre propuesta de cambios en el proyecto de decreto, fechado asimismo el 25 de noviembre de 2021.

Por su parte, también los Servicios de Infraestructura y de Transportes, respectivamente, de la Dirección General de Movilidad y Litoral, elaboran informes relacionados con dichas alegaciones los días 2 y 3 de marzo de 2022.

**VIGESIMOSEXTO.-** La Jefe del Servicio Jurídico-Administrativo de la Dirección General de Territorio y Arquitectura suscribe un nuevo informe el 11 de marzo de 2022.

**VIGESIMOSÉPTIMO.-** Se contiene en la copia del expediente remitido para Dictamen una nueva MAIN (versión *Febrero 2022*), fechada el 29 de marzo de ese año. Se acompaña con ella otro borrador, de 21 de febrero de 2022, del proyecto de reglamento.

**VIGESIMOCTAVO.-** Debido a la presentación de nuevas alegaciones, la realización de informes técnicos y jurídicos referentes a ellas y la elaboración de una nueva versión de la MAIN, con fecha 31 de marzo de 2022 la Jefe de Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante emite un nuevo informe, que es de carácter favorable.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**VIGESIMONOVENO.-** También como consecuencia de la incorporación al expediente de nuevas alegaciones e informes, la Vicesecretaria del Departamento citado emite un nuevo informe, el 6 de abril de 2022, a los efectos establecidos en el artículo 53.2 LPCG.

La lectura de su Antecedente Cuarto permite además conocer que, aunque el 1 de junio de 2021 se había remitido el expediente al Consejo Económico y Social para que pudiese informar, diversas asociaciones presentaron alegaciones con posterioridad, lo que motivó la retirada del expediente del citado órgano consultivo.

**TRIGÉSIMO.-** El citado 6 de abril de 2022 se remite de nuevo el expediente administrativo al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia para que pueda emitir el correspondiente dictamen preceptivo.

**TRIGESIMOPRIMERO.-** Con fecha 23 de junio de 2022 se recibe el Dictamen aprobado por el Pleno del citado órgano consultivo en la sesión celebrada ese mismo día.

**TRIGESIMOSEGUNDO.-** Un Técnico Responsable de la Subdirección General de Territorio y Vivienda, dependiente de la Dirección General de Territorio y Arquitectura, emite el 8 de julio siguiente un informe acerca del contenido del dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

**TRIGESIMOTERCERO.-** Asimismo, en relación con el dictamen del Consejo Económico y Social, el Jefe de Servicio de Vivienda emite el 9 de septiembre de 2022 un informe con el visto bueno del Director General de Vivienda.

**TRIGESIMOCUARTO.-** De igual modo, un funcionario de la Dirección General de Movilidad y Litoral elabora, el 23 de septiembre de 2022, un informe sobre el dictamen del Consejo Económico y Social.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**TRIGESIMOQUINTO.-** Obra en el expediente un nuevo borrador del Reglamento de accesibilidad universal de la Región de Murcia, fechado en octubre de 2022.

**TRIGESIMOSEXTO.-** También se contiene en la copia de las actuaciones aportadas un certificado la secretaria del Consejo Regional de Cooperación Local, emitido el 22 de marzo de 2023. Su lectura permite saber que dicho órgano adoptó el acuerdo de informar favorablemente el proyecto de decreto en la sesión celebrada el día 20 de ese mes de marzo.

**TRIGESIMOSÉPTIMO.-** Figura en el expediente una memoria complementaria (versión *octubre 2022*), fechada el 5 de abril de 2023, de la MAIN realizada el 29 de marzo de 2022.

Con ella se adjunta una copia autorizada del proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia para que pueda emitir informe la Dirección de los Servicios Jurídicos.

**TRIGESIMOCTAVO.-** Mediante comunicación interior de la Secretaría General de la Consejería consultante se acompaña la copia del Informe núm. 65/2023, elaborado por un Letrado de la Dirección de los Servicios Jurídicos con el visto bueno del Director el 16 de mayo de 2023.

En este informe se condiciona su sentido favorable a la atención y subsanación de las observaciones esenciales que se exponen en el cuerpo del citado documento.

**TRIGESIMONOVENO.-** Con fecha 2 de junio de 2023 se aprueba una copia autorizada del proyecto de decreto para que se someta a este Órgano consultivo.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 6 de junio de 2023.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

La consulta se ha formulado y el Dictamen se emite con carácter preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), dado que la iniciativa normativa que aquí se trata constituye desarrollo reglamentario de la LAURM.

### **SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.**

I. Se considera que, con carácter general, el procedimiento seguido para la elaboración del futuro reglamento se ha ajustado a las previsiones establecidas en los artículos 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y 53 LPCG, conforme a las actuaciones obrantes en el expediente que seguidamente se relacionan:

a) Antes de que se remitiera la iniciativa reglamentaria correspondiente a la Secretaría General de la Consejería, entre el 10 y el 30 de octubre de 2018 se sometió a consulta pública en línea en el Portal de Transparencia de la Región de Murcia, de conformidad con lo que se impone en los artículos 133 LPAC y 33 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC)

Sin embargo, está claro que la consulta se hizo en este caso una vez que ya estaba fijado el texto de la iniciativa reglamentaria, lo que no se compadece con la previsión que se contiene en el artículo 133. LPAC. Se debe insistir en que ese trámite debe preceder a la redacción del texto.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

b) Como se ha advertido durante el procedimiento, no se dirigió en algún momento, por el órgano directivo del departamento competente (Dirección General de Territorio y Arquitectura) por razón de la materia al titular de la Consejería correspondiente, la propuesta a la que se refiere el artículo 53.1 LPCG

c) La iniciativa se sometió a información pública de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 53.4 LPCG.

d) Se concedió, asimismo, audiencia a las asociaciones y colectivos de personas afectadas (art. 53.3 LPCG) y se recabó informe a las Consejerías sobre cuyo ámbito material de competencias pudiere incidir el futuro reglamento, norma.

e) Se han recabado los informes preceptivos de los Consejos Regionales de Servicios Sociales y de Cooperación Local y del Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad y otros numerosos informes, entre los que destaca el de la Subdirección General de Personas con Discapacidad.

f) Se ha emitido el informe de la Vicesecretaría de Consejería al que se refiere el artículo 53.2 LPCG.

g) El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia ha emitido dictamen preceptivo, de conformidad con lo exigido por el artículo 5,a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

h) De igual forma, el Proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por la Dirección de los Servicios Jurídicos, al amparo de lo establecido en el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por lo que se refiere a otras obligaciones de publicidad activa, se ha constatado que se ha publicado en el Portal de la Transparencia de la Región



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de Murcia el expediente correspondiente al presente proyecto de decreto, como exige el artículo 16, apartados 1,b) y 2, LTPC.

Y, de igual modo, que se han publicado en dicho Portal los documentos elaborados con ocasión de los trámites principales del procedimiento, como exige el artículo 16, apartados 1,b) y c) LTPC, y en particular, la última MAIN intermedia aprobada (versión *octubre 2022*) y el dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social. Asimismo, se ha comprobado que se han publicado los acuerdos favorables a la iniciativa reglamentaria adoptados, respectivamente, por los Consejos Regionales de Cooperación Local, de Personas con Discapacidad y de Servicios Sociales.

II. Se contienen en el expediente cuatro versiones distintas del texto de la disposición general informada y se han elaborado cinco MAINs de carácter intermedio, ajustadas a la Guía Metodológica para su elaboración, aprobada por el Consejo de Gobierno el 6 de febrero de 2015. En ellas se recogen las principales modificaciones que ha experimentado la iniciativa desde que comenzase su tramitación.

De manera coincidente con lo que expone en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, es evidente que el análisis sobre el impacto económico de la norma resulta escaso, si se tiene en cuenta la incidencia que la adopción de las medidas de carácter positivo que conlleva va a suponer. Y ello, con independencia de la posibilidad de que se puedan realizar ajustes razonables y de que se contemple un *calendario* en orden a su aplicación.

### **TERCERA.- Texto sometido a consulta.**

El proyecto normativo que se somete a consulta consta de una parte expositiva que, de manera adecuada, carece de título, y de un artículo único, por el que se aprueba el reglamento.

También incorpora tres disposiciones adicionales (relativas a la “*Implantación del Registro Regional de Vivienda Accesible Protegida*”), a la



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

“Redacción de Planes de accesibilidad” y a la forma en que deben entenderse hechas las “Referencias normativas”.

Además, el proyecto de decreto incluye una disposición transitoria única sobre el “Régimen de aplicación” del reglamento; una disposición derogatoria única y tres Disposiciones finales. La primera de ellas versa sobre el “Calendario de aplicación a las situaciones existentes”. La segunda, que carece de título, atribuye a los titulares de los Departamentos competentes facultades de aplicación y ejecución del reglamento. La tercera y última se refiere al momento de “Entrada en vigor” del futuro decreto.

Por su parte, el reglamento de accesibilidad universal de la Región de Murcia se estructura en ocho capítulos, uno de ellos -el quinto- dividido en cuatro secciones, del siguiente modo:

El capítulo I incorpora las “Disposiciones generales”.

El capítulo II trata sobre la “Accesibilidad en la edificación”.

El capítulo III versa sobre “Accesibilidad en espacios públicos urbanizados”.

El capítulo IV se refiere a la “Accesibilidad en espacios públicos naturales”.

El capítulo V tiene como objeto la “Accesibilidad en el transporte”. A su vez, esta parte está dividida en cuatro secciones (“Condiciones básicas de accesibilidad en el transporte público regular de uso general de viajeros por carretera”; “Condiciones básicas de accesibilidad en el transporte en taxi”, “Servicio de transporte mediante alquiler de vehículo turismo sin conductor” y “Condiciones básicas de accesibilidad en el transporte ferroviario, marítimo y en las infraestructuras aeroportuarias”).

El capítulo VI aborda la regulación de la “Accesibilidad en la formación y educación”.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

El capítulo VII se refiere a la “*Accesibilidad en los medios de comunicación*”.

Por último, el capítulo VIII contiene la regulación sobre la “*Accesibilidad en el acceso a los bienes y servicios a disposición del público y en la relación con las administraciones públicas*”.

**CUARTA.- Competencia material, habilitación para el desarrollo reglamentario y forma de la disposición reglamentaria en proyecto.**

I. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.Dos,b) del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), aprobado Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, le corresponde a esta Comunidad Autónoma promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y los grupos en que se integran sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Esta encomienda se despliega en relación con materias sobre las que la Región de Murcia goza, precisamente, de competencias exclusivas, como son:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 10.Uno.2 EAMU).
- Obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma (art.10.Uno.3 EAMU).
- Ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Región de Murcia, y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios. Transporte marítimo entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales (art. 10.Uno.4 EAMU).
- Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general (art. 10.Uno.5 EAMU).



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- Patrimonio cultural, histórico, arqueológico, monumental, artístico, paisajístico y científico de interés para la Región (art. 10.Uno.14 EAMU).
- Asistencia y bienestar social y promoción e integración de los discapacitados (art.10.Uno.18 EAMU).
- Publicidad (art. 10.Uno.30).

Por otra parte, a la Región de Murcia le corresponde, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución sobre espacios naturales protegidos (art. 11.2 EAMU) y sobre prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social (art. 11.5 EAMU).

Sin embargo, se alude equivocadamente al artículo 14 EAMU, que se refiere a los medios audiovisuales de comunicación social del Estado. En este caso, dicho precepto estatutario, permite a la Comunidad Autónoma ejercer todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radio y Televisión. Por ello, se considera más adecuado mencionar la competencia de desarrollo y ejecución, en el marco de la legislación del Estado, que le corresponde a la Región de Murcia sobre prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, ya mencionada.

II. En ejercicio de estas competencias, se dictó la LAURM ya mencionada, cuya disposición final primera (“*Desarrollo reglamentario*”) facultó al Consejo de Gobierno para elaborar la reglamentación necesaria para su desarrollo, aunque se le impuso un plazo máximo de seis meses para hacerlo, que se ha sobrepasado ampliamente.

El artículo 32 EAMU reconoce al Consejo de Gobierno el ejercicio originario de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En la misma línea, el artículo 52 LPCG atribuye al Consejo de Gobierno la titularidad de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional. Además, el artículo 22.12 LPCG determina que el Consejo de Gobierno ejerce la potestad reglamentaria salvo en los casos en que se encuentre específicamente atribuida al Presidente de la Comunidad Autónoma o a los consejeros.

III. En consecuencia, la propuesta normativa reviste adecuadamente la forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LORJA), para las disposiciones de carácter general.

**QUINTA.- Observaciones a la parte expositiva del proyecto de decreto.**

Como ya se ha anticipado, a la Región de Murcia le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca (art. 11.5 EAMU).

No se debe confundir con la posibilidad de ejercer las potestades y competencias que le reconozca la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radio y Televisión en materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, a la que se refiere el artículo 14 EAMU.

Por ello, debería cambiarse la mención que se realiza en la parte expositiva en favor de ese último artículo por la del artículo 11.5 EAMU.

Esta observación reviste carácter esencial a los efectos establecidos en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## SEXTA.- Observaciones al texto del decreto.

1) Disposición adicional segunda. Redacción de planes de accesibilidad.

En esta disposición se establece un plazo de cinco años para la aprobación de los planes municipales y regionales de accesibilidad. No obstante, pudiera ser más conveniente decir aprobación o *establecimiento*, tanto en el título como en el cuerpo de la disposición, puesto que ese último es el que se emplea en el artículo 28.1 LAURM.

Además, debería concretarse el día de inicio del plazo señalado, que pudiera fijarse en la entrada en vigor del futuro decreto.

Si se hiciera referencia al artículo 3, que es innecesaria, se debería aclarar entonces que es del reglamento.

2) Disposición adicional tercera. Referencias normativas.

Esta disposición se refiere, en realidad, a las numerosas *remisiones* normativas que se contienen en el proyecto de reglamento, que revisten carácter dinámico. En su virtud, se deben entender realizadas en favor de la redacción que esté vigente en cada momento de las normas objeto de remisión y de las que las sustituyan.

Por esta razón, se recomienda que el título de la disposición sea *Remisiones* normativas.

Además, dado el carácter general de esta disposición, no resulta necesario aludir expresamente a la Orden TMA/851/2021.

3) Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

En esta disposición se contiene una cláusula de derogación del derecho vigente. No se requiere, por tanto, señalar al comienzo de ella que “*A partir de la entrada en vigor del presente decreto*” se produce ese efecto. Basta



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

con utilizar la fórmula más habitual que previene que “*Quedan derogadas*” las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo que se disponga en ella (aunque sea inútil, por evidente) y *expresamente* o *en particular*, y no *en especial*, por suponer una derogación expresa, el Decreto y la Orden que se citan.

4) Disposición final primera. Calendario de aplicación a las situaciones existentes.

En esta disposición se establece el plazo de diez años para la adecuación de ciertos espacios y elementos a las condiciones de accesibilidad que se imponen en el futuro reglamento. Por tanto, no se establece un calendario propiamente dicho ni se regulan plazos escalonados que permitiera hablar de un calendario. Se impone, más bien, un plazo único y genérico de adecuación.

En su apartado 2 se añade que la adecuación a las condiciones de accesibilidad que se contienen en el reglamento se llevará a cabo sin perjuicio del cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa básica estatal para las condiciones de accesibilidad.

Esta previsión resulta innecesaria porque es obvia. No obstante, si se desease aludir a esa circunstancia, podría hacerse brevemente en la parte expositiva, dado que es propio de su contenido exponer la forma en que la futura norma se insertará en el ordenamiento jurídico y las relaciones que pudieran existir entre ella y el resto de las normas que lo componen.

En todo caso, este precepto no se debiera contener en una disposición final sino en una adicional, ya que por imponer un plazo para llevar a cabo la citada adecuación o por presentar un contenido residual debe incluirse en este tipo de disposición.

Así se previene en Directriz núm. 39, letras c) y b), de técnica normativa. Conviene recordar que estas directrices, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, fueron publicadas oficialmente por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Ministerio de la Presidencia. Y que resultan aplicables en el ámbito regional dado que en él no se ha adoptado un acuerdo similar.

#### 4) Disposición final segunda.

En este caso, se omite el que pudiera ser el título de la disposición (*Facultades de ejecución*). De cualquier forma, en ella se *faculta* a los titulares de las Consejerías, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar cuantas disposiciones y actos sean necesarios para garantizar el cumplimiento y desarrollo de las disposiciones que se contendrán en el decreto, que incluyan gráficos o esquemas técnicos aclaratorios.

Como ya ha indicado este Consejo Jurídico en numeras ocasiones (sirvan de ejemplo los Dictámenes núms. 149/2018 y 196/2017), la mención a la facultad de aplicación y ejecución de un futuro reglamento resulta superflua, pues esa es precisamente la competencia (función ejecutiva) que corresponde a los órganos correspondientes de la Administración regional, que además la ejercen como propia.

Otra cuestión es la que se refiere a la posible *habilitación* a los titulares de dichos Departamentos para que puedan desarrollar (función normativa) el decreto.

Sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros en el ordenamiento regional viene señalando de forma constante este Consejo Jurídico (por todos, en los Dictámenes núms. 176/2008, 113/2012, 144/2012 y 148/2013, entre otros), que la LPCG supuso un cambio en el escenario normativo preexistente, al derogar la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, y establecer una nueva regulación de la potestad reglamentaria, tanto en lo relativo a su titularidad y posibilidades de ejercicio como en cuanto al procedimiento de elaboración de reglamentos.

En lo que aquí interesa, los artículos 38 y 52.1 LPCG reconocen a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito organizativo interno de su Departamento y otra derivada por atribución



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

explícita de esa potestad, de modo que, expresado con los términos que utiliza la propia Ley, “*los Consejeros podrán hacer uso de esa potestad [reglamentaria] cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal*” (artículo 52.1) o, según el artículo 38, “*cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida*”. (Dictamen núm. 120/2016). Por lo tanto, la atribución de potestad reglamentaria de desarrollo (de un decreto) a los Consejeros es materia reservada a la ley y vedada al reglamento.

En este sentido, conviene recordar a título de ejemplo que, en su Dictamen núm. 133/2018, este Órgano consultivo ya señaló que el Consejero con competencias en materia de Turismo carecía de la facultad de determinar, mediante orden, el diseño y el contenido que debía figurar en las placas identificativas o en los distintivos de los apartamentos turísticos de la Región de Murcia.

En consecuencia, se propone la supresión de las palabras “*y desarrollo*” de la disposición.

Esta sugerencia reviste, asimismo, carácter esencial a los efectos establecidos en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

#### **SÉPTIMA.- Observaciones al texto del reglamento.**

##### **1) Artículo 3. Planes de accesibilidad.**

En el apartado 1 de este artículo se dispone que los planes de accesibilidad que elaboren las Administraciones regional y locales deberán tener, como mínimo, el siguiente contenido: a) Definición de su ámbito de aplicación; b) Relación de los problemas detectados en materia de accesibilidad gracias a la participación ciudadana; c) Identificación de las deficiencias advertidas en los espacios públicos y edificios; d) Análisis de la movilidad peatonal con propuesta de medidas; e) Exposición de soluciones estandarizadas; f) Exposición de soluciones singularizadas, g) Estimación de



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

un presupuesto desglosado por actuaciones y h) Establecimiento de un plan de etapas.

Por otra parte, en el apartado 2 se lleva a cabo una clasificación de las actuaciones que se deban acometer de acuerdo con sus prioridades respectivas (alta, media y baja).

Además, en el apartado 7 se establece que estos planes se revisarán y actualizarán cada 4 años.

En este sentido, se puede entender que, pese al empleo de una terminología distinta a la que se recoge en el artículo 28 LAURM, este precepto impone a los planes de accesibilidad una estructura que se corresponde en lo esencial con ella, salvo en los casos que seguidamente se detallan, sin perjuicio de que se deba formular, asimismo, alguna otra salvedad.

Así, en dicho precepto legal se señala que estos planes deberán respetar, al menos, la siguiente estructura: a) Información previa; b) Ámbito de actuación; c) Clasificación de actuaciones; d) Propuestas de actuación; e) Cronograma de actuación, f) Programa de mantenimiento y g) Determinaciones de revisión del plan.

Pese a ello, se debe destacar que no parece que en el proyecto reglamentario se detallen con suficiente claridad las propuestas de actuación que se deban acometer en cada caso [art. 28.3,d) LAURM], aunque es cierto que cabe entenderlas subsumidas en el presupuesto y en el plan de etapas a los que se refiere este artículo 3.1 en sus apartados g) y h), cuando se dispone que el presupuesto se desglosará en actuaciones o que en el plan de etapas se planificará la ejecución de las medidas previstas en función de la prioridad asignada a las actuaciones.

Sería deseable, sin embargo, para ajustar adecuadamente el contenido del futuro precepto reglamentario a la exigencia legal ya señalada, que en los planes de accesibilidad se relacionaran separadamente, en un apartado



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

específico, las actuaciones que se pretenda llevar a efecto, con independencia de que aparecieran asimismo reflejadas en el plan de etapas.

Una propuesta similar de mejora en la redacción podría hacerse respecto de la parte de los planes de accesibilidad que trate sobre la participación ciudadana. Y es que en el artículo 3.1,b), de esta iniciativa reglamentaria se determina que en ella se recogerá información sobre los problemas que se detecten en materia de accesibilidad gracias a las encuestas o reuniones con los vecinos, comerciantes y asociaciones locales.

Se olvida, sin embargo, que en el apartado 4 de este mismo precepto se impone la obligación, antes de que se aprueben inicialmente dichos planes, de que se cumplimente un trámite de consultas y de participación ciudadana, y después de que se abra otro período de información pública. Resultaría muy posible que, como consecuencia de la aplicación de esos instrumentos de participación, se detectasen deficiencias que debiesen quedar reflejadas en esa parte de los planes de accesibilidad, esto es, la referente a la participación ciudadana. Por ello, se sugiere que se aluda a esta posibilidad en el citado apartado 1,b) de este artículo 3.

Lo que es cierto, sin embargo, es que no se hace referencia en este precepto a la necesidad, impuesta legalmente [art. 28.3,f) LAURM], de que en los planes de accesibilidad se incluyan previsiones específicas sobre mantenimiento. Y tampoco se plantea, como asimismo se exige legalmente [art. 28.3,g) LAURM], que cada plan contenga determinaciones específicas sobre su propia revisión, con independencia de la previsión genérica que se formula de que, en todo caso, la revisión y actualización de los planes se lleve a efecto, al menos, cada 4 años. La fijación de ese límite máximo general no evita la obligación de que cada plan de accesibilidad deba contemplar, en atención a los caracteres particulares del ámbito de actuación al que se refiere, una determinación específica acerca de su propia revisión, que es lo que parece imponer el artículo 28.3,g) LAURM.

Esta última observación reviste carácter esencial a los efectos que ya se han apuntado.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## 2) Artículo 5. Planes de Autoprotección.

En el apartado 1 de este precepto se obliga a que en los Planes de Autoprotección que se elaboren con arreglo a lo que se dispone en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, se incluya el contenido adicional que menciona, que contempla exigencias particulares en materia de accesibilidad.

Aunque no se expresa con precisión, las adiciones debieran introducirse en varios de los capítulos (2. *Descripción detallada de la actividad y del medio físico en el que se desarrolla*; 3. *Inventario, análisis y evaluación de riesgos en los que deben estructurarse*, 4. *Inventario y descripción de las medidas y medios de autoprotección* y 6. *Plan de actuación ante emergencias*) y apartados concretos (los números 2.5, 8.2 y 8.5) en los que deben estructurarse los documentos de los Planes de Autoprotección, de conformidad con lo que se establece en el Anexo II (*Contenido mínimo del plan de autoprotección*) del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, ya citado.

Con carácter inicial, conviene advertir que dicho reglamento estatal ha sido derogado expresamente, con efectos de 11 de julio de 2023, por la disposición derogatoria única.2.d) del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

Pese a ello, el apartado 3 de esa disposición derogatoria establece que las Directrices Básicas de Planificación y los Planes Estatales de protección civil vigentes (y hay que entender implícitamente incluida en esa determinación la Norma Básica de Autoprotección) se continuarán aplicando hasta que se aprueben los nuevos instrumentos de planificación que los sustituyan.

De hecho, en el artículo 12 de la Norma Básica, que regula los sujetos obligados a establecer los Planes de Autoprotección (los titulares de actividades, centros, establecimientos e instalaciones que puedan ocasionar



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

riesgos de protección civil) y su contenido (determinación del sistema de acciones y medidas que deben adoptar con sus propios medios y recursos) se alude a la aprobación de una futura Directriz Básica de Planificación de Autoprotección. También se establece, en el artículo 5 de la referida Normativa Básica, que sea aprobada, como el resto de las Directrices Básicas de Planificación, por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio del Interior, previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil. Por su parte, la disposición final primera establece un plazo máximo de 4 años para que se produzca la adaptación de la Norma Básica de Autoprotección, junto con las Directrices Básicas de Planificación, a la mencionada Norma Básica de Protección Civil.

Con independencia de ello, en relación con este artículo del futuro reglamento se suscita la duda sobre si resulta posible imponer modificaciones en materia de accesibilidad en los documentos de los Planes de Autoprotección. Conviene recordar que la estructura de estos planes está determinada en este momento, aunque de forma provisional, en la Norma Básica de Autoprotección, y muy previsiblemente en el futuro, con arreglo a la Norma Básica de Protección Civil ya en vigor, en la Directriz Básica de Planificación de Autoprotección que debiera aprobarse.

De hecho, en los artículos 4.2,a) y 7.1 de la Norma Básica de Protección Civil se señala que las Directrices Básicas de Planificación (y entre ellas, la de Autoprotección) deben fijar, en todo caso, la estructura de los planes de protección civil, entre ellos, los Planes de Autoprotección.

La cuestión radica en que la competencia sobre Seguridad pública es exclusiva del Estado, en virtud de lo que se dispone en el artículo 149.1,29ª de la Constitución Española. Y que, aunque ese título competencial comprenda también la seguridad ciudadana (garantizada por los diferentes Cuerpos de Policía) y el mantenimiento de la paz pública (que en situaciones excepcionales permite la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio), uno de sus contenidos esenciales es el relativo a la protección civil.

De hecho, el título competencial que se invoca como sustento del ejercicio de la función normativa mediante la Ley 17/2015, de 9 de julio, del



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Sistema Nacional de Protección Civil, en su disposición final primera, es la citada competencia exclusiva del Estado en materia de Seguridad pública.

Lo cierto es, sin embargo, que son numerosas las Comunidades Autónomas que han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias exclusivas en el ámbito, precisamente, de la protección civil. En este sentido, pueden citarse a Cataluña (art. 132 de su Estatuto); Andalucía (art. 66); Comunidad Valenciana (art. 49.3.14<sup>a</sup>), Aragón (art. 71.57<sup>a</sup>) y Extremadura (art. 9.42). Por su parte, las Islas Baleares se reserva competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica del Estado (art. 31.11), como también lo hace Castilla-León (art. 71.1.16<sup>a</sup>).

Sin embargo, la Región de Murcia carece de competencias sobre la mencionada materia de Seguridad pública y, por tanto, respecto de una de las submaterias que comprende, como es la protección civil. Y, en consecuencia, resulta muy discutible que se pueda exigir que, en los documentos de los Planes de Autoprotección, cuya estructura y contenido determina e impone el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva, se incluyan las determinaciones sobre accesibilidad que se han mencionado.

No obstante, conviene recordar que el contenido que deben incorporar dichos Planes de Autoprotección se califica de mínimo en la parte expositiva y, sobre todo, en el artículo 3 del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, en el que se consagra el carácter de norma mínima de las obligaciones de autoprotección que impone. Así se reitera, además, en la disposición final segunda (*Atribuciones de las entidades locales*). Y se repite insistentemente en el texto de la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, cuyo texto se inserta a continuación del mencionado Real Decreto.

Lo mismo sucede respecto del vigente Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, en el que también se le atribuye carácter mínimo al contenido que exige de los planes en su parte expositiva y en los artículos 1,c), 4, 7 y 21.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Pero, a mayor abundamiento, en el artículo 3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC), se reconoce como uno de los principios que deben regir las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil, entre otros, el de inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

A su vez, el artículo 10.3 LSNPC, segundo párrafo, obliga a que en los planes de protección civil a los que se refiere, entre ellos los Planes de Autoprotección, se incorporen medidas de accesibilidad para las personas con discapacidad, en especial, las encaminadas a asegurar que reciben información sobre esos planes.

Por último, en el artículo 5.4 LSNPC impone a los *poderes públicos* que velen por que se adopten medidas específicas que garanticen que las personas con discapacidad conozcan los riesgos y las medidas de autoprotección y prevención, sean atendidas e informadas en casos de emergencia y participen en los planes de protección civil. No cabe duda de que una consecuencia implícita de esta disposición legal es que en los propios Planes de Autoprotección se incorporen previsiones específicas sobre accesibilidad de las personas con discapacidad.

En consecuencia, en todas esas normas se consiente que los propios titulares de los centros, establecimientos y dependencias, dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, elaboren planes que impongan obligaciones de autoprotección adicionales -y se entiende que más intensas- a las que se exigen en ellas con carácter mínimo.

Pero es que, además, la interpretación sistemática de estos preceptos legales y reglamentarios estatales permite entender que no existe obstáculo legal alguno, sino todo lo contrario, para que otros *poderes públicos* distintos del Estado -en realidad, a que otros *entes públicos*- como la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia pueda imponer válidamente requisitos adicionales sobre accesibilidad en dichos Planes de Autoprotección.

Nada impediría, por tanto, que el reglamento del que aquí se trata impusiese que se incorporaran a los Planes de Autoprotección estas



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

exigencias de accesibilidad, que debieran adicionarse al contenido mínimo que imponen las normas reglamentarias estatales que se han mencionado.

Y la mejor forma para ello, para no incidir sobre la estructura y el contenido mínimo que corresponde al Estado imponer en ejercicio de su competencia exclusiva sobre Seguridad pública, sería conformarlo como un *instrumento regional adicional en materia de autoprotección*.

De hecho, el artículo 3.2 del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, permite que se fusionen en un documento único los Planes de Autoprotección previstos en ella y *“aquellos otros instrumentos de prevención y autoprotección impuestos por otra normativa aplicable”*, que, en este caso, pudiera ser dicho instrumento regional adicional.

3) Artículo 6. El Observatorio de la Accesibilidad de la Región de Murcia.

En el apartado 1 de este precepto se desarrollan las funciones que tiene encomendadas este instrumento técnico. Por otro lado, en el apartado 2 se regula su composición y se establecen sus normas de funcionamiento, en cumplimiento de lo que se dispone en el artículo 14.4 LAURM.

Sin embargo, en relación con este artículo pueden exponerse las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, que la denominación de este instrumento que se utiliza en el proyecto de reglamento, Observatorio de la Accesibilidad *de* la Región de Murcia, no se corresponde con su denominación legal, que es la de Observatorio de la Accesibilidad *en* la Región de Murcia. Por ello, se propone que se corrija.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

b) Por otro lado, no se prevé expresamente el régimen de sustitución del funcionario que ejerza la Secretaría del Observatorio, según se deduce de la lectura de los apartados 2,c) y 3,a), a pesar de que pudiera ser conveniente.

c) Que en el apartado 3,e) se establece un régimen legal supletorio del funcionamiento del Observatorio. Como tal, pudiera resultar aconsejable que se incluyese en una disposición final del propio reglamento, de conformidad con lo que se señala en la Directriz de técnica normativa núm. 42,c).

4) Artículo 7. Composición del Consejo Asesor de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia.

En relación con este artículo pueden formularse las siguientes observaciones:

a) En el título se omite el adjetivo *Regional*. Debería emplearse la denominación legal.

b) En el apartado 1.c,1) del artículo se establece la *designación* (en realidad, el nombramiento) de vocales del citado Consejo Asesor Regional en representación de las distintas Consejerías que sean competentes en 11 *áreas* distintas, que comprenden desde la Política Social a la Vivienda.

Sin embargo, esas *áreas* no se corresponden con las 15 que se determinan en el artículo 20.5 LAURM. De hecho, se advierte la omisión de las siguientes materias: Espacios públicos urbanizados, Edificación, Sociedad de la información, Medios de comunicación social, Bienes y servicios a disposición del público y Hacienda. Por el contrario, se constata la inclusión de materias como Patrimonio de la Comunidad Autónoma y Vivienda, que no se mencionan en el artículo de la LAURM citado.

Así pues, se constata que existe una clara discordancia entre lo que impone la LAURM y la regulación reglamentaria que se pretende.

c) Por otro lado, en los números 9º y 10º del apartado 1.c,2) del artículo se dispone la designación (y posterior nombramiento, se sobreentiende) de 6



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

representantes del Comité de Entidades de Representantes de Personas con Discapacidad y de sus familias de la Región de Murcia (*CERMI*) y de 2 representantes de las asociaciones representativas de los intereses de consumidores y usuarios.

De otra parte, en los números de 1º a 8º del citado apartado 1.c.2) se previene el nombramiento de representantes de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, de la Administración General del Estado, de varios colegios profesionales, de la Federación Regional de Empresarios de la Construcción (*FRECON*) y de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de la Región de Murcia.

Como a la Administración General del Estado y a cada una de esas entidades que puede tener interés legítimo en materia de accesibilidad le corresponde proponer un representante, el Consejo Asesor Regional estaría integrado, además, por otros 8 representantes.

Así pues, el número de componentes del órgano consultivo y de participación con derecho a voto según esta previsión reglamentaria, excluidos los representantes del *CERMI* y de las asociaciones representativas de los intereses de consumidores y usuarios, sería 20, desglosado del siguiente modo: El Presidente, 11 representantes de Consejerías de la Administración regional competentes en las materias que se citan y 8 representantes de la Administración General del Estado y del resto entidades legitimadas. Si se incluyesen a los representantes de esas entidades y asociaciones, que sumarían 6 y 2 representantes más, respectivamente, el total se elevaría a 28 miembros.

El artículo 20.6 LAURM exige que las asociaciones que tengan por finalidad la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias, las organizaciones de consumidores y usuarios y cualquier otra entidad que pudiera tener un interés legítimo, gocen de una representación en número que no sea inferior al 75% de los miembros del órgano con derecho a voto.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Como se ha expuesto, de acuerdo con el proyecto normativo, de los 28 miembros que integrarían el Consejo Asesor Regional, 14 de ellos actuarían en representación de las Administraciones regional (12), estatal (1) y local (1). Los otros 14 restantes lo harían en nombre de colegios profesionales (4), de asociaciones de intereses constructivos e inmobiliarios (2) y de las asociaciones que actúan en defensa de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias y de consumidores y usuarios (8).

Así pues, la representatividad de las asociaciones a las que se refiere el artículo 20.6 LAURM es sólo del 50% sobre el total de los miembros del Consejo Asesor Regional con derecho de voto. En consecuencia, se incumple la exigencia que se impone en dicho precepto legal, por lo que debe procederse a la reelaboración de este precepto con la finalidad de que se alcance, en la composición del órgano, ese porcentaje mínimo.

Las observaciones b) y c) revisten también carácter esencial.

5) Artículo 8. Funcionamiento del Consejo Asesor de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia.

Acerca de este artículo del proyecto se puede advertir lo siguiente:

a) En el título y en el apartado 1 se omite el adjetivo *Regional*. Debería emplearse la denominación legal.

b) En el apartado 1 del artículo se dispone que la sede de este órgano consultivo y de participación en materia de accesibilidad estará situada en la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y arquitectura. Además, en el apartado 4 siguiente se insiste en que el Consejo recibirá la asistencia necesaria para el desempeño de sus funciones de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y arquitectura.

No obstante, en el artículo 20.3 LAURM se dispone que el órgano estará adscrito al Departamento con competencias en materias de vivienda y transporte.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Por este motivo, se entiende que debería corregirse esta esta discordancia que contraviene la citada previsión legal. Por esta razón, esta observación también reviste carácter esencial.

c) En el apartado 5 de este artículo se previene también un régimen legal supletorio del funcionamiento del Consejo Asesor Regional. Como tal, pudiera resultar aconsejable que se incluyese en una disposición final del propio reglamento, de conformidad con lo que se señala en la Directriz núm. 42,c).

6) Artículo 16. Reserva de viviendas accesibles protegidas.

Acerca de este precepto del proyecto normativo conviene exponer las siguientes consideraciones:

a) Si se siguiera un criterio lógico, parecería más adecuado hacer referencia a las *viviendas protegidas accesibles* y no a viviendas accesibles protegidas, que es la denominación que se emplea en el título del artículo y en otras partes del proyecto reglamentario.

b) En el apartado 1 de este artículo se establece la obligación de que en los proyectos de viviendas protegidas se programen proporciones mínimas de viviendas accesibles para usuarios de silla de ruedas y para personas con discapacidad sensorial. Así pues, lo que se impone en realidad es la constitución de reservas de viviendas protegidas en ese tipo de promociones.

No obstante, ello también se prevé para los proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones Públicas y demás entidades dependientes o vinculadas con el sector público.

Este precepto del proyecto de reglamento reproduce, en esencia, lo que se dispone en los apartados 1, párrafo primero, y 2 del artículo 32 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de su inclusión social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (TRLGPD).

El título de dicho artículo 32 no es otro que *Reserva de viviendas para personas con discapacidad y condiciones de accesibilidad*, dado que la citada obligación de reserva se impone a cualquier tipo de proyecto de construcción de viviendas, no sólo a las protegidas.

Esto evidencia que el título del artículo 16 del proyecto de reglamento que aquí se analiza es incompleto, pues se refiere tan sólo a las viviendas protegidas. Por esta razón, se propone su modificación.

c) En el apartado 3 de este artículo del futuro reglamento se imponen las proporciones mínimas de viviendas protegidas que deben respetarse. En relación con los dos tipos de viviendas de ese carácter que menciona, las accesibles para usuarios de sillas de ruedas y para personas con discapacidad sensorial, se obliga a la reserva de 1 vivienda accesible por *cada 25 viviendas o fracción que se proyecten*. Dicho porcentaje se corresponde con el que se establece en el referido artículo 32.1 TRLGPD que es de un 4%. En consecuencia, la proporción mínima (1/25 o fracción) exigida en el proyecto de reglamento respeta ( $25 \times 4\% = 1$ ), y aún incrementa, el porcentaje mínimo establecido en la TRLGPD.

Por ello, esta regulación se adecúa a lo previsto en el artículo 27.4 LAURM, que determina que *“Los promotores privados de viviendas de protección oficial deberán reservar un porcentaje no inferior al que establece la normativa estatal a personas con discapacidad...”*.

Sin embargo, se prevén unas adiciones en el proyecto que generan dudas. Así, en los dos casos se previene que quedarán exceptuados de dichas obligaciones de establecer reservas los proyectos de hasta 12 viviendas cuando no existan demandantes de viviendas accesibles de esos tipos.

Las cuestiones se plantean porque la dicción literal de los preceptos da entender que sólo habría que reservar en proyectos de más de 25 viviendas. De hecho, en el proyecto normativo se impone dicha necesidad por cada 25



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

viviendas o fracción, que se entiende adicional. Por tanto, si en el proyecto se previesen 25 viviendas habría que reservar 1 vivienda accesible, y si contemplase, por ejemplo, 26 viviendas, habría que hacer accesibles 2 de ellas.

Hay que insistir en que la duda se plantea respecto de proyectos de menos de 25 viviendas. De acuerdo con la dicción literal del precepto previsto, en proyectos de esa entidad no habría necesidad de constituir reserva alguna. Sin embargo, las adiciones ya mencionadas, según las cuales quedan exceptuados los proyectos de menos de 12 viviendas cuando no existan solicitantes que sean usuarios de sillas de ruedas o padezcan una discapacidad sensorial, induce a entender que se obliga también a reservas en proyectos de menos de 25 viviendas. En este sentido, las propias redacciones de las excepciones señaladas, interpretadas *sensu contrario*, imponen la constitución de reservas en proyectos de hasta 12 viviendas cuando no existan demandantes de viviendas accesibles y, se sobreentiende, que también hasta de 24 viviendas. Está claro que cuando se proyectasen 25 o más viviendas ya entrarían en juego, de forma obligatoria, las reservas mencionadas.

En consecuencia, resultaría aconsejable emplear unas redacciones más adecuadas que no ofreciesen las dudas que se han expuesto.

Lo cierto es, sin embargo, que no terminan ahí las cuestiones que plantea este precepto del proyecto de reglamento. Y es que, siempre que haya solicitantes de viviendas accesibles que usen sillas de ruedas y que sufran discapacidades sensoriales, no queda claro si las reservas correspondientes serían acumulativas, y por ello habría que establecerlas sobre cada tipo de viviendas accesibles, o si fuesen excluyentes entre sí y habría que determinar en qué circunstancias habría otorgar una prioridad o preferencia entre ellas. Si se pone como ejemplo la promoción de 25 viviendas, en el primer caso pudiera entenderse que habría que reservar, en realidad, 2 viviendas accesibles. En el caso de que fuesen excluyentes, y sólo hubiera que reservar entonces 1 de ellas, no se ha resuelto qué tipo de vivienda habría que reservar.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

La cuestión no es baladí, dado que el artículo 18.1 del reglamento proyectado impone exigencias adicionales para las viviendas accesibles a las que se refiere, las destinadas a usuarios de sillas de ruedas, frente a las - menos intensas- que se contemplan para los posibles adquirentes que sufren discapacidad sensorial (previstas en los apartados 2 y 3 del citado artículo 18).

Por tanto, además de la fijación de las proporciones mínimas de viviendas accesibles ya señaladas, resultaría conveniente aclarar si dichas reservas para usuarios de sillas de ruedas o para afectados por una discapacidad sensorial, son acumulativas o excluyentes entre sí y establecer algún criterio que permitiera resolver las dudas que pudieran suscitarse.

d) En el apartado 4 de este precepto se *habilita* al titular de la Consejería competente en materia de vivienda para que, mediante orden, pueda modificar las proporciones con las que deben realizarse las reservas de viviendas protegidas accesibles citadas.

Sin embargo, se olvida que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 38 y 52.1 LPCG, los Consejeros sólo pueden ejercer la potestad reglamentaria cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida, lo que no sucede. Y no, por tanto, como se pretende en este caso, mediante una habilitación contenida en una disposición reglamentaria, por mucho que sea del rango superior, es decir, un Decreto.

Así pues, esta previsión reglamentaria también es ilegal por lo que se recomienda su supresión.

Esta última observación reviste carácter esencial.

7) Artículo 17. Registro Regional de Viviendas Accesibles Protegidas.

En este precepto se crea el registro citado, que no está previsto en la LAURM ni en alguna otra ley, aunque en el artículo 27.5 de la primera Ley citada se dispone que “*Los colectivos de personas con discapacidad deberán disponer de la información adecuada y necesaria de la oferta disponible de*



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*viviendas reservadas y de sus procedimientos de gestión*”. Por tanto, ésta parece ser la previsión legal que habilitaría la creación del registro mencionado por vía reglamentaria, con el que se pretende -no sólo ofrecer información- sino adecuar “*la reserva de este tipo de viviendas a la demanda*”, como se señala en el apartado 1 de este artículo 17 del proyecto normativo.

De ello, se pasa en el proyecto reglamentario a la previsión de que sean las propias personas con discapacidad las que deban solicitar la adjudicación de una vivienda accesible reservada y, para ello, su inscripción obligatoria en el registro mencionado.

Con independencia de ello, la consideración de mayor relevancia que esta circunstancia provoca se refiere a la previsión que se contiene en el apartado 4. En él se impone a los promotores de viviendas con algún tipo de protección oficial, sean públicos o *privados*, la obligación de adecuar los proyectos al número y tipo de viviendas accesibles a reservar sobre la base de los solicitantes inscritos en ese registro. De hecho, deben solicitar del órgano que lo gestione que les comunique el número de solicitantes y sus tipos respectivos de discapacidad en la localidad en la que pretendan realizar la promoción para que *adecúen sus proyectos a la demanda*.

Esta previsión entra en clara contradicción, por tanto, con la determinación de reservas que se contiene en el artículo 16 anterior, que ya se ha comentado. Si en el primer caso dicha determinación es determinada y determinable, esta nueva previsión es inconcreta e indeterminable a priori, porque los proyectos que inicien debieran ajustarse a la demanda, fuese cual fuese.

Hay que insistir en el hecho de que se puede considerar que se introduce un nuevo parámetro para efectuar las reservas de viviendas accesibles, distinto de la proporción que se regula en el artículo 16.3 del proyecto de reglamento, que impone la previsión de un número concreto de este tipo de viviendas en relación con el número de viviendas que se hayan proyectado. En este caso, la reserva se impone en atención al número de solicitantes inscritos en el registro. Por ello, se aprecia una contradicción



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

clara entre estos criterios, además de que el que se menciona en este artículo adolece de una clara ambigüedad.

La cuestión que ahora se suscita no es que se supere el porcentaje mínimo de reserva de vivienda accesible al que obliga el TRLGPD, el 4% que ya se mencionó, sino que se hace con un criterio opuesto al que se había consagrado previamente y, lo que es más grave, indeterminado y difícilmente previsible de antemano para los promotores, en particular para los privados.

Así pues, en virtud de esta nueva -y genérica previsión- se imponen restricciones o limitaciones a las facultades dominicales de los promotores privados sin que exista una ley previa que lo permita. Éste es el defecto esencial que hay que imputar al precepto del proyecto de reglamento.

Acerca de esta cuestión, ya tuvo ocasión este Consejo Jurídico de señalar en su Dictamen núm. 110/2021 que son numerosas las Sentencias del Tribunal Supremo (por todas, la dictada el 11 junio 1991 por la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) en las que se explica que *“El reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración tiene un valor subordinado a la Ley, a la que complementa”* y que *“la potestad reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución y a las leyes (art. 97 de la Constitución)”*.

De igual modo, en las Sentencias de ese Alto Tribunal de 14 de octubre y 11 de noviembre de 2008 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6ª), se apuntan como límites del ejercicio de la potestad reglamentaria la observancia de la jerarquía normativa en la reserva de ley formal y material, el respeto a los principios generales del Derecho y la interdicción de la arbitrariedad. Se debe recordar que históricamente siempre se exigió que cualquier disposición que incidiese en la esfera jurídica de los ciudadanos (y de manera singular en sus manifestaciones de libertad y de propiedad) sólo podía llevarse a cabo mediante una norma aprobada por el Parlamento (reserva de ley en sentido material).



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Asimismo, en la Sentencia de 17 junio 1999, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) del Tribunal Supremo, se explica que *“Es criterio jurisprudencial consolidado (...) que los reglamentos, como complemento de la ley, deben contener normas precisas que expliquen, aclaren o pongan en práctica los preceptos de la ley que desarrollen. Pero lo que no puede el reglamento es ampliar el contenido de la ley”*. Y menos, cabe añadir aquí, de una manera genérica, abstracta o inconcreta.

Se puede destacar, como consecuencia adicional de lo expuesto, que la ausencia de una habilitación legal previa para imponer una limitación o restricción patrimonial conlleva, asimismo, la infracción del principio de jerarquía normativa.

De este modo, en la Sentencia de la misma Sala y Sección de 30 de marzo de 1999, el mencionado Alto Tribunal señaló que *“La potestad reglamentaria no puede quedar constreñida a la simple reproducción y aclaración de la norma delegante, ya que entonces su función sería efímera, sino que ha de complementarla en la medida que sea indispensable para que aquélla adquiera su plena efectividad. Este complemento indispensable constituye, por tanto, el límite máximo de la norma delegada, que sería contraria al principio de jerarquía normativa, si impusiera restricciones o privaciones no establecidas, explícita o implícitamente en la norma delegante”*.

En este sentido, basta recordar que el artículo 9 de la Constitución Española (CE), en su apartado 1, vincula a los poderes públicos a la propia Norma Fundamental y al resto del ordenamiento jurídico y que, en el apartado 3, garantiza los principios de legalidad y de jerarquía normativa. Además, el artículo 97 impone que la potestad reglamentaria se ejerza de acuerdo con la Constitución y las leyes. A su vez, el 103.1 de la Norma Fundamental establece que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y que actúa de acuerdo, entre otros, con el principio de jerarquía con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

De igual forma, el artículo 128.2 LPAC impone que los reglamentos no puedan vulnerar la Constitución o las leyes. Por lo que se refiere al



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

régimen jurídico propio de la Región de Murcia, el artículo 52.2 LPCG dispone que los reglamentos regionales no podrán infringir normas con rango de Ley.

Esta observación reviste carácter esencial.

8) Artículo 29. Condiciones de accesibilidad en edificios y establecimientos existentes.

En el apartado 4 de este precepto se introduce una regulación complementaria de la que se contiene en el artículo diez.1,b) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

En virtud de lo que se establece en dicho precepto, expuesto sucintamente, revisten carácter obligatorio las obras y actuaciones que resulten necesarias en los inmuebles para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal. Esto se condiciona al hecho de que el importe repercutido anualmente respecto de ellas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. En lo que exceda de esa cantidad, más allá de las citadas mensualidades, el coste deberá ser asumido por quienes hayan requerido la realización de dichas obras y actuaciones.

En el proyecto normativo de que aquí se trata se precisa que en los casos en los que el coste citado sobrepase el importe de las 12 mensualidades a las que tienen que hacer frente obligatoriamente los propietarios y se haya obtenido financiación ajena para realizarlas (mediante créditos o el pago aplazado que pueda obtener la comunidad de propietarios a través de entidades financieras o de las propias empresas que vayan a ejecutarlas), se deberá estar para fijar los límites de contribución a las anualidades que se pacten. Y se sobreentiende que no al coste total de las obras o actuaciones que, como prevé la Ley estatal, deberá ser asumido por quienes las soliciten, en lo que exceda de las mencionadas 12 mensualidades.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Resulta evidente que, por medio de la regulación que se propone, se pretende modificar los límites de financiación a los que deben hacer frente los propietarios en estos casos.

Sin embargo, es sabido que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia carece de competencias en materia de legislación civil, que corresponde en exclusiva al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo en el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

En consecuencia, se considera que procede la supresión de este apartado.

Esta observación reviste carácter esencial.

9) El capítulo VII del reglamento se refiere a la *Accesibilidad en los medios de comunicación*.

El título de este capítulo no alude al hecho de que los dos únicos artículos que comprende se refieren, respectivamente, a las obligaciones accesibilidad en un medio de comunicación audiovisual de titularidad pública y en las campañas institucionales -públicas, por tanto- de comunicación y publicidad.

Por esas razones pudiera añadirse esa mención de forma que se hiciera alusión a la Accesibilidad en los medios de comunicación de titularidad pública.

10) Artículo 70. Empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia.

Acerca de este precepto se pueden formular las siguientes consideraciones:

a) Como se ha anticipado, este artículo se titula *Empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia*. Sin embargo, trata sobre las obligaciones cualitativas y cuantitativas que, en materia de accesibilidad



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

universal al servicio público de comunicación audiovisual televisivo lineal en abierto, se imponen a la citada empresa pública regional.

Por esta razón, se sugiere que se modifique la redacción del título para que se aluda en él, con mayor claridad, a las obligaciones de accesibilidad a dicho servicio público de comunicación audiovisual televisiva.

Además, este precepto se abre con un apartado 1 cuando no existe otro apartado 2 siguiente. Se propone, por tanto, la corrección de esta errata.

b) En este artículo se impone a la empresa pública regional citada la obligación de facilitar el acceso universal a sus contenidos. Para ello, le exige que garantice la subtitulación de la totalidad de los informativos diarios y del 75% de los espacios televisivos [apartado a)].

Sin embargo, deben tenerse en cuenta las previsiones que se contienen en la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), acerca del régimen de accesibilidad universal al servicio de comunicación audiovisual, al que se alude en el artículo 7.3.

En este sentido, conviene destacar que la LGCA, además de regular la comunicación audiovisual de ámbito estatal, establece las normas básicas para la prestación del servicio de comunicación audiovisual autonómico y local, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y los Entes Locales en sus respectivos ámbitos (art. 1 LGCA). Asimismo, hay que resaltar que reviste carácter de legislación básica, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición final sexta.Uno.

También se debe recordar que, por lo que respecta al servicio de comunicación audiovisual televisivo, las exigencias de accesibilidad se contienen en el capítulo II, titulado de esa forma (*Accesibilidad*), del título VI LGCA, que se refiere a las *Obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo*.

Por su parte, la Disposición transitoria cuarta impone un régimen transitorio en materia de accesibilidad. De esta forma, se dispone que, en



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

tanto no entren en vigor las previsiones relativas a la accesibilidad contenidas en el capítulo II del título VI conforme a lo establecido en la disposición final novena, continuarán vigentes las obligaciones relativas a la accesibilidad establecidas en el artículo 8 y la disposición transitoria quinta (*Servicios de apoyo para las personas con discapacidad*) de la -ya derogada- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para los sujetos obligados por dicha Ley.

En el citado artículo de dicha Ley 7/2010, de 31 de marzo, se imponía a los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual televisivo, en abierto y cobertura estatal o autonómica, la obligación de subtítular el 75% de los programas y de ofrecer, al menos, dos horas a la semana de interpretación con lengua de signos y otras dos horas audiodescritas.

Pese a ello, esas exigencias se incrementaban considerablemente en relación con la programación de los canales de servicio público. Así, se imponía la exigencia de subtitulación del 90% de los programas y de ofrecer, a la semana, 10 horas de interpretación con lengua de signos y otras 10 horas audiodescritas.

No obstante, en virtud de lo dispuesto en la Disposición final novena LGCA (*Entrada en vigor*), dicho capítulo entraría en vigor transcurrido un año desde la entrada en vigor de la propia Ley. Así pues, ese capítulo resulta plenamente eficaz desde el 9 de julio de 2023, puesto que la LGCA entró en vigor el 9 de julio de 2022, esto es, al día siguiente de que fuese publicada oficialmente (el anterior 8 de julio), de acuerdo con lo dispuesto en la citada Disposición final.

En consecuencia, resulta evidente que desde el mencionado 9 de julio de 2023 no resulta aplicable el régimen transitorio en materia de accesibilidad al que se refiere la Disposición transitoria cuarta LGCA y que las obligaciones que se establecen en el capítulo mencionado son ya plenamente exigibles.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Pues bien, el artículo 102 LGCA impone en su apartado 1 ciertas obligaciones a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal en abierto para garantizar la accesibilidad de sus contenidos. En el apartado 2, sin embargo, se contemplan exigencias más estrictas para los prestadores del servicio *público* de comunicación audiovisual televisivo lineal en abierto, que se concretan del siguiente modo:

- Un mínimo de noventa por ciento de los programas difundidos subtítulos y, en todo caso, subtítulo de los programas emitidos en el horario de máxima audiencia.

- Un mínimo de quince horas semanales de programas que incluyan lengua de signos, prioritariamente emitidos en horario de máxima audiencia, entre los que deberán incluir noticiarios, programación infantil, programas de contenido informativo de actualidad, programas relacionados con los intereses de los consumidores o servicios religiosos.

- Un mínimo de quince horas semanales de programas audiodescritos, prioritariamente emitidos en horario de máxima audiencia, entre los que deberán incluir películas cinematográficas de cualquier género incluido documental y animación, películas para televisión de cualquier género incluido documental y animación y series.

Por tanto, el proyecto de decreto que aquí se analiza contraviene las exigencias de accesibilidad en la programación que debiera ofrecer la empresa pública regional *Radiotelevisión de la Región de Murcia*, que impone la LGCA. No puede olvidarse que, en materia de accesibilidad, esta Ley goza de carácter básico. Por este motivo, debería procederse a la corrección de este precepto.

Esta última observación reviste carácter esencial.

11 ) Artículo 71. Contenidos audiovisuales.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Este artículo se titula de una manera muy genérica *Contenidos audiovisuales*, cuando, en realidad, impone la obligación de que los contenidos audiovisuales que formen parte de campañas o acciones de comunicación y publicidad de carácter institucional se subtitulen e incluyan audiodescripciones y lengua de signos.

Por ello, se propone emplear un título más específico, como *Obligaciones de accesibilidad en campañas institucionales de comunicación y publicidad* u otro similar.

#### OCTAVA.- Consideraciones de técnica normativa y otras recomendaciones.

a) En relación con el proyecto de decreto, se pueden exponer las siguientes consideraciones:

1) Se advierte la existencia en el texto propuesto de algunas erratas que deberían ser corregidas. Así, por ejemplo, en la disposición transitoria tercera se hace referencia a las exigencias impuestas “*en este Reglamento*” cuando debiera decir “*en el reglamento*”, en minúscula, de conformidad con lo que se señala en el Apéndice, a),2º de la Directrices de técnica normativa sobre *Uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos*.

Esta consideración se debe hacer extensiva al texto del proyecto de reglamento, en el que se utiliza en muchos casos el término *decreto* en mayúscula (“*Decreto*”).

2) En la disposición final tercera se dispone la entrada en vigor del futuro decreto en el plazo de seis meses contados desde su publicación oficial. De acuerdo con lo que se dispone en las Directrices núms. 42 y 43, las referencia al diario oficial debieran ir entrecomilladas, y es habitual que se empleen las comillas latinas (« »), de forma que se escriba «Boletín Oficial de la Región de Murcia».



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

3) Además, se advierte que en la parte expositiva se menciona el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, cuando su denominación oficial es Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

b) Respecto del reglamento que se propone, se puede realizar las siguientes observaciones:

1) El artículo 1.1 *in fine* concluye con la expresión “*de las mismas*”, que no guarda relación con los términos que se emplean en el resto del precepto y que parece referirse a ciertos espacios o elementos, términos que no se citan previamente.

2) En el artículo 40.1 se alude a una Orden, de 16 de julio de 1987, de la Dirección General de Carreteras, y a la corrección de errores que se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 29 de septiembre de 1987. Resulta evidente que esa última puntualización no es necesaria, pues las remisiones a otras normas se entienden realizadas a las redacciones que tengan, una vez que se efectúen las correcciones de errores que procedan.

3) En el artículo 43.1 se explica que se consideran espacios públicos urbanizados existentes aquellos situados en zonas urbanas consolidadas cuyos planes y proyectos fueron aprobados definitivamente antes del 12 de septiembre de 2010. Y se explica, a continuación, que los planes y proyectos aprobados definitivamente después de esa fecha debieron cumplir plenamente la Orden VIV/561/2010.

No es propio de los preceptos normativos incluir declaraciones didácticas sino prescriptivas. Si se optase por el mantenimiento de esta explicación, pudiera resultar conveniente llevarlo a cabo en la parte expositiva del futuro decreto, que es donde deben exponerse brevemente el modo en que la futura norma se insertará en el ordenamiento jurídico.

4) En el artículo 48.2 se alude a la necesidad de que las Administraciones Públicas titulares de servicios de transporte elaboren un Plan de accesibilidad en los términos que se detallan en el Anexo IX,



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

apartado 11, del 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.

En el artículo citado no se impone ninguna condición o exigencia adicional a lo dispuesto en dicha norma básica estatal, por lo que no resulta necesaria.

5) En el artículo 50, párrafo tercero, se señala que las marquesinas que se utilicen para prestar los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general urbanos y suburbanos deben cumplir los requisitos establecidos en el Anexo V, apartado 1, del mencionado Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre. Dicha previsión se encuentra en vigor y no resulta necesario, por tanto, que se aluda a ella en este artículo del futuro reglamento.

De igual forma, tampoco resulta necesario que se destaque en el párrafo sexto que las adecuaciones que requiera la aplicación de este artículo se ajustarán a lo previsto en la disposición final primera del decreto, pues es evidente.

6) Se constata que se alude en el artículo 64.4 del proyecto de reglamento “*a las enseñanzas de Formación Profesional Básica*” cuando, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se denominan *ciclos formativos de grado básico*.

7) Por otro lado, se advierte que en el proyecto de reglamento, en numerosas ocasiones, se dice *administraciones* cuando se debe decir Administraciones Públicas, de acuerdo con las reglas sobre el empleo de las mayúsculas que impone la Real Academia Española.

8) También se aprecia que no se cita correctamente el Consejo Asesor Regional de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia, como ya se ha advertido, y que siguen las reglas que sobre *Uso específicos de siglas* (SIA,



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

PMR, por ejemplo) se contienen en el apartado b) del Apéndice de las Directrices de técnica normativa.

De manera similar, en numerosas ocasiones se citan normas, valga como ejemplo la propia Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia, sin utilizar su denominación oficial completa y sin seguir la previsión que, sobre primera cita y citas posteriores, se contiene en la Directriz núm. 80.

Esto se produce, asimismo, en la parte expositiva del proyecto de decreto, en el que también se incumplen las reglas sobre el empleo de las mayúsculas a la que ya se hizo mención.

9) Por otra parte, resulta necesario hacer una breve alusión al reiterado empleo conjunto de las conjunciones copulativa y disyuntiva separadas por una barra oblicua (“y/o”) en el proyecto de reglamento.

Acerca del cumplimiento de las reglas gramaticales y ortográficas, la Directriz núm. 102 exige que se sigan las normas de la Real Academia Española y su Diccionario. En este sentido, impone que las dudas que puedan plantearse se resuelvan con arreglo a lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas.

Así, aunque en el Diccionario mencionado se explica que dicha fórmula se suele utilizar con la intención de hacer explícita la posibilidad de elegir entre la suma o la alternativa de dos opciones, también se recuerda que la conjunción *o* puede expresar en español ambos valores conjuntamente. Este recordatorio cobra especial significación, si cabe, en el momento de elaborar textos normativos, con la finalidad de que el decoro lingüístico que las normas jurídicas reclaman no se vea afectado.

De igual modo, puede exponerse otra consideración muy similar en relación con la utilización de las terminaciones *te* y *ta*, de las palabras *presidente* y *vicepresidente*, separadas por una barra oblicua (“*Presidente/a*” y “*Vicepresidente/a*”). Lo mismo sucede en relación con las expresiones “*Secretario/a*” y “*funcionario/a*”, que se emplean en los artículos



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En el primer caso, la terminación *te* corresponde a un nombre común en cuanto al género, de forma que puede decirse tanto *el presidente* como *la presidente*. Lo mismo sucede con *el vicepresidente* o *la vicepresidenta*. No obstante, si se quiere emplear el femenino específico *la presidenta*, el único admitido y recomendado por la Real Academia Española, no habría inconveniente en que se utilizasen las dos palabras, de forma que se dijera *Presidente* o *Presidenta* y *Vicepresidente* o *Vicepresidenta*. Aunque provoca la proliferación de repeticiones (*secretario* o *secretaria* y *funcionario* o *funcionaria*) y las reiteraciones en la expresión, también parece preferible al empleo de las barras oblicuas que sirvan para separar las terminaciones correspondientes.

En los otros dos casos, se recuerda que el masculino gramatical no solo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar a todos los individuos de la misma clase, sin distinción de sexos. Por esta razón, podrían utilizarse correctamente en este caso las palabras *secretario* y *funcionario*.

No obstante, en tiempos recientes se está generalizando la alusión explícita a los dos sexos. Aunque provoca la proliferación de repeticiones (*secretario* o *secretaria* y *funcionario* o *funcionaria*) y reiteraciones en la expresión, también parece preferible al empleo de las barras oblicuas con las que se separan las terminaciones correspondientes.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- Corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia promover las condiciones para que la libertad e igualdad del



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

individuo y los grupos en que se integran sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Además, la Región de Murcia es competente, en exclusiva, en materia de asistencia y bienestar social y promoción e integración de los discapacitados (art.10.Uno.18 EAMU). También lo es respecto de otras materias en las que la imposición de ciertas condiciones de accesibilidad posibilita que el ejercicio de la libertad e igualdad de los ciudadanos sea real y efectivo:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 10.Uno.2 EAMU).
- Obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma (art.10.Uno.3 EAMU).
- Ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Región de Murcia, y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios. Transporte marítimo entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales (art. 10.Uno.4 EAMU).
- Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general (art. 10.Uno.5 EAMU).
- Patrimonio cultural, histórico, arqueológico, monumental, artístico, paisajístico y científico de interés para la Región (art. 10.Uno.14 EAMU).
- Asistencia y bienestar social y promoción e integración de los discapacitados (art.10.Uno.18 EAMU).
- Publicidad (art. 10.Uno.30 EAMU).



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Por otra parte, a la Región de Murcia le corresponde, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución sobre espacios naturales protegidos (art. 11.2 EAMU) y sobre prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social (art. 11.5 EAMU).

**SEGUNDA.-** El Consejo de Gobierno cuenta con habilitación legislativa expresa para aprobar el proyecto reglamentario objeto del presente Dictamen, que constituye desarrollo y ejecución de la Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia.

**TERCERA.-** Se considera que el procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado a las normas que lo disciplinan.

**CUARTA.-** Revisten carácter esencial las observaciones siguientes:

1) En relación con la parte expositiva del futuro decreto:

La realizada en la Consideración quinta sobre la competencia autonómica en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

2) Acerca del futuro decreto, la que se contiene en la Consideración sexta de este Dictamen, apartado 4), sobre la facultad de desarrollo del propio decreto.

3) Sobre el futuro reglamento, las que se reflejan en los siguientes apartados de la Consideración séptima:

- a. En el 1, acerca de la necesidad de que en los planes de accesibilidad se incluyan previsiones específicas sobre su mantenimiento y su particular revisión.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- b. En los subapartados b) y c) del 4, sobre composición del Consejo Asesor Regional de Accesibilidad Universal de las Región de Murcia y, en concreto, sobre la representatividad que corresponde legalmente en él a las asociaciones que tengan por objeto la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias y a otras entidades.
- c. En el subapartado b) del 5, relativo a dónde debe estar situada la sede y a qué Consejería debe facilitar asistencia al Consejo de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia.
- d. En el apartado 6, letra d), en relación con la habilitación en favor del titular de la Consejería competente en materia de vivienda para que pueda modificar las proporciones con las que deben realizarse las reservas de viviendas protegidas accesibles.
- e. En el 7, respecto del Registro Regional de Viviendas Accesibles Protegidas. De modo concreto, sobre la imposibilidad de imponer a los promotores de viviendas con algún tipo de protección oficial la obligación de ajustar los proyectos al número y tipo de solicitudes que se hayan inscrito en el citado registro.
- f. En el 8, sobre la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de legislación civil y, de modo particular, sobre propiedad horizontal.
- g. En el 10, acerca de las exigencias de accesibilidad en la programación que debiera ofrecer la empresa pública regional *Radiotelevisión de la Región de Murcia*.

**QUINTA.-** El resto de las observaciones que se formulan en este Dictamen, de incorporarse al texto del Proyecto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento jurídico.



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL  
(Fecha y firma electrónica al margen)

Vº Bº EL PRESIDENTE Y CONSEJERO  
(en funciones)  
(Fecha y firma electrónica al margen)

22/03/2024 13:49:36

22/03/2024 11:53:33 GÓMEZ FAYRÉN, ANTONIO

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación