



## **JORNADA TÉCNICA: ACCESIBILIDAD: ACCIÓN 360°**

### **MESA REDONDA EN TORNO A LA ACCESIBILIDAD MUNICIPAL: RETOS DE FUTURO**

**Oscar Moral Ortega**  
asesor jurídico del CERMI  
18 diciembre de 2014

**INTERVENCIÓN**

## 1. **La accesibilidad en la Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad**

La Ley de Integración Social de las personas con discapacidad de 7 de abril de 1982 dedica, a esta materia, el Título IX, bajo el epígrafe de otros aspectos de la atención a los Minusválidos, una Sección, la primera, sobre movilidad y barreras arquitectónicas.

Concretamente los artículos del 54 al 61 que entremezclan cuestiones, como la edificación, el urbanismo, los viarios públicos, el transporte público, la vivienda pública e incluso el estacionamiento, con lo que parece querer cubrir la movilidad.

Los contenidos de la Ley 13/1982, de 7 de abril en materia de accesibilidad, siguiendo ordenadamente su articulado, son los siguientes:

- En primer lugar, establece un mandato a las Administraciones Públicas, que sean competentes, a dictar normas urbanísticas y arquitectónicas básicas a las que se deberán acomodar los proyectos y catálogos de edificios, así como los procedimientos de autorización, fiscalización y sanción.
- Seguidamente señala que la construcción, ampliación y reforma de edificios de propiedad pública o privada destinadas a uso público serán accesible a minusválidos.
- Recoge que la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines serán accesibles.

- Se excluyen, de la obligación, las reparaciones que exija el ornato y la conservación de los bienes existentes, así como las obras de reconstrucción o conservación de los monumentos que estén declarados de interés histórico o artístico.

- Por otra parte, se menciona que se adaptaran gradualmente las instalaciones, edificios, calles, parques y jardines, existentes. Y para ese cometido se conmina a los Entes Públicos para que habiliten en sus presupuestos partidas dedicadas a tal fin.

- Se establece, también, que se fomentara la adaptación de los inmuebles privados por medios de ayudas, subvenciones o exenciones.

- Las Administraciones urbanísticas deben considerar y en su caso incluir la necesidad de adaptaciones anticipadas en sus planes de ordenación urbana. Incluso va más allá, al obligar a los Ayuntamientos a destinar un porcentaje de su presupuesto destinado a adaptar las vías públicas, parques y jardines.

- También se regula, que se programara un mínimo del 3 por 100 en las viviendas de protección oficial o social destinadas a facilitar el acceso a las personas con minusvalías y lograr su desenvolvimiento personal. Esa obligación alcanza a los proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan o subvencionen por las Administración

Pública o entidades dependientes o vinculadas al sector público. Y además que todo el inmueble será accesible a sus

instalaciones complementarias, estableciendo unas normas técnicas básicas.

- Se menciona que en el plazo de un año se adoptaran medidas técnicas para la adaptación progresiva de los transportes públicos colectivos

- Y en la misma línea anterior de la movilidad, los Ayuntamientos adoptaran medidas para el estacionamiento de vehículos pertenecientes a personas con minusvalía con graves problemas de movilidad.

Esta Norma supuso en su momento, en los aspectos de la accesibilidad, una primera aproximación global aunque con un desarrollo normativo desigual con escaso cumplimiento y que posteriormente con las transferencias competenciales a las Comunidades Autónomas ha producido cierto grado de insatisfacción en la aplicación práctica y diaria lo que en último extremo desemboca en desigualdades y falta de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

## **2. Los principios de accesibilidad universal y diseño para todos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal**

La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, se presenta como la Norma básica de las políticas referidas a las personas

con discapacidad en los próximos años. Su objetivo fundamental es establecer las medidas que garanticen la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, persiguiendo aquellas conductas que puedan ser discriminatorias. Y en definitiva, pretende alcanzar cotas de normalización para ese colectivo.

La propia Exposición de Motivos de la Ley señala el origen del concepto, más amplio y moderno, de accesibilidad ligado de forma permanente con el de diseño para todos y vida independiente, aspiración última de las personas con discapacidad. Y así, este Preámbulo, va mucho más allá, al señalar como supuesto de discriminación la no accesibilidad de los entornos, productos y servicios, ya que esta situación puede convertirse en obstáculos insalvables para el reconocimiento de derechos del colectivo de personas con discapacidad.

Esta Norma tiene un objeto claro y perfectamente delimitado, y sobre todo y lo que es más importante, innovador en su tratamiento y concreción, como es hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Y por supuesto como correlato lógico, es la ausencia de discriminación directa o indirecta la que determina la igualdad de oportunidades referida a las personas con discapacidad.

En principio, se podría pensar que estos contenidos estaban más o menos claros en la normativa anterior, pero no podemos estar tan seguros de ello y sobre todo no estaban recogidos con esa contundencia y reflejados en el espíritu directo del Texto Constitucional del año 1978 en sus artículos 49, 9.2, 14 y 10.

Esta breve introducción nos debe llevar a dos principios, recogidos en el artículo 2 de la Ley, y que inspiran la misma, conjuntamente con el de vida independiente, normalización, dialogo civil y transversalidad. Estos dos principios son los de accesibilidad universal y diseño para todos, que se encuentran entrelazados y uno presupone al otro de forma ineludible.

La accesibilidad universal es una condición a cumplir, como señala la Ley, los bienes, servicios, productos, procesos, entornos, objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos para que puedan ser comprensibles, utilizados y practicables por todas las personas, pero no de cualquier forma sino de forma segura, cómoda y autónoma.

En este primer apunte, la accesibilidad universal es un concepto que comprende mucho más que la eliminación de barreras, como lo contemplaba la Ley de Integración Social de los Minusválidos, y afecta a un colectivo más amplio que el de los *minusválidos físicos* y la eliminación de esas barreras que les afectan.

Pero este término, no parte de la simple *eliminación de barreras*, es conceptualmente más amplio y afecta incluso a personas sin discapacidad y que esta intrínsecamente relacionado con el otro principio inspirador de la Ley: el diseño para todos.

El diseño para todos es que cualquier actividad del ser humano que conciba, proyecte desde su origen cualquier servicio, entorno, proceso, herramienta, bien, producto, instrumento, dispositivo, herramienta u objeto pueda ser utilizado por todas las personas.

La accesibilidad universal y el diseño para todos, a pesar de las reticencias de los ajustes razonables, son dos conceptos nuevos en el ámbito normativo. Aunque ya formaban parte del lenguaje utilizado por el movimiento asociativo de personas con discapacidad; y además, en gran parte gracia a ellos, se debe su incorporación en el campo legal. Estos dos principios contenidos en esta norma superan, con creces, las expectativas creadas por la Ley de Integración Social de los Minusválidos.

En principio deberá afectar a todas las áreas que la propia ley señala en su artículo 3, que son las siguientes: telecomunicaciones y sociedad de la

información, espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transportes, bienes y servicios a disposición del público y relaciones con las Administraciones Públicas.

El artículo 10, de la misma norma, desglosa de forma exhaustiva una relación de aspectos sobre los que se deberá legislar y establecer cuales son las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para suprimir las desigualdades. Esos aspectos son un total de seis, entre lo que cabe destacar lo siguiente:

- ✓ La accesibilidad en los edificios y entornos, en los instrumentos, nuevas tecnologías y los bienes y productos, con especial atención a la supresión de barreras y la adaptación.
- ✓ Condiciones favorecedoras para la utilización, acceso y participación de los recursos.
- ✓ Apoyos complementarios: ayudas técnicas, económicas, servicios especializados y en particular los sistemas que permitan la comunicación sin descartar la comunicación oral o la lengua de signos.
- ✓ Normas internas en empresas y centros de trabajo que remuevan las desventajas o la discriminación referida a las personas con discapacidad.
- ✓ Establecimiento de planes y calendario de implantación de las exigencias de accesibilidad.
- ✓ Y por último, medios y recursos humanos y materiales para la promoción de la accesibilidad y la no discriminación.

Este precepto se debe inmediatamente interrelacionar, para comprender su alcance verdadero, con las mencionadas Disposiciones

Finales de la Quinta a la Octava. Estas Disposiciones vienen a establecer unos plazos tasados sobre los diversos ámbitos en los que debe incidir la accesibilidad y de los que ya se ha realizado una mención en el ámbito de aplicación de la Ley.

La lectura de estas Disposiciones Finales, puestas en relación con el artículo 10 de la propia Ley, puede resultar incompresible sobre todo cuando se pretende lograr la accesibilidad de lo nuevo. En este caso, en alguna de estas materias existe suficiente material doctrinal, experiencia práctica en nuestro país o importable y bibliografía abundante para que esos plazos hubieran sido menos prolongados en el tiempo y más cercanos a la necesidad real del colectivo al que se refiere.

Es cierto que sobre algunos de estos ámbitos, se tiene que legislar *ex novo* y que esa actuación puede llevar más tiempo, como bienes o servicios, nuevas tecnologías, pero otros como el transporte, los espacios públicos, y sobre todo las edificaciones la experiencia y el conocimiento se encuentra más que contrastado y tan solo se trata de tener la voluntad de ponerlo en funcionamiento sin coste sobreañadido.

Por otra parte, se encuentran las situaciones ya existentes, evidentemente modificar o cambiar lo realizado no accesible el coste y la envergadura de la actuación puede llevar a establecer plazos más prolongados, pero genera ciertas dudas de cumplimiento la frase-latiguillo que el Legislador utiliza siempre que sean susceptibles de *ajustes razonables*. La propia Ley menciona en el artículo 7 en su apartado C) que es ajuste razonable y para definirlo utiliza otro concepto indeterminado *que no suponga carga desproporcionada*.

Estos conceptos jurídicamente indeterminados necesariamente, dependiendo de su interpretación, permitirán ampliar o restringir derechos. Serán los Tribunales de Justicia quienes deban aquilatar su verdadero alcance y desarrollo en cada caso concreto.



Seguramente una Norma de estas características debería haber centrado mucho más ese tipo de conceptos indeterminados, que en ocasiones pueden ser interpretados al gusto de la Administración correspondiente, y en definitiva pueden producir litigiosidad, que al final deberán dilucidar los Tribunales de Justicia o la Junta Arbitral si es que los actores se encuentran sometida a ella.

En definitiva, todo será una cuestión de prueba, pero prueba que puede tener múltiples caras e inducir a Resoluciones, a su vez, discriminatorias, aquello que precisamente la Ley quiere impedir.

Por tanto, la accesibilidad y el diseño universal se nos presentan como una exigencia ineludible para adoptar medidas contra la discriminación. El apartado B) del artículo 7 lo menciona como exigencia de accesibilidad para la lucha de esa discriminación y alcanzar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, En definitiva como un mecanismo para obtener su normalización.

Los desarrollos normativos de esta norma son los siguientes:

- Real Decreto 366/2007 de 16 de marzo, Accesibilidad Relaciones con las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, Accesibilidad a los Espacios Públicos Urbanizados y Edificaciones.
- Real Decreto de 1494/2007, de 12 de noviembre, Accesibilidad a la Sociedad de la Información y Medios de Comunicación Social.
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

- Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, Accesibilidad Modos de Transporte para personas con discapacidad.
- Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, Voto accesible para personas con discapacidad visual.

### 3. **La Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social**

La evolución normativa en la defensa de derechos de las personas con discapacidad y sus familias ha sido, desde la gran primera norma La que se llamaba entonces Ley de integración social de los minusválidos (LISMI) del año 1982, constante y se podría considerar como positiva. Los textos que se han ido aprobando se han alineado en el transito necesario desde el modelo médico rehabilitador, de la mencionada norma, al modelo social de la Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal para las Personas con Discapacidad del año 2003. Y en la culminación, del último gran referente, como es la Convención de derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas, que fue ratificado por España y es derecho interno en nuestro país desde el año 2008.

Esta producción normativa intensa, en ocasiones excesiva, y en numerosas situaciones incumplidas ha producido la dificultad añadida de conocer cuál era la norma en vigor o si lo estaban todas. Se han aprobado normas y no se derogaba ninguna, a pesar de la evidencia de que algunas de ellas no respondían ya a la necesidad por la cual fue aprobada o habían sido superadas desde la sociedad civil por nuevas demandas o inquietudes.

En una línea de actuación el 3 de diciembre de 2013, fecha en la

que se celebra el Día Internacional de las Personas con discapacidad, se publicó el Texto Refundido de la **Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social**, por medio del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Esta Ley responde a una petición del movimiento asociativo de la discapacidad y tiene por objeto regularizar, aclarar y armonizar tres Leyes emblemáticas y de gran calado en materia de discapacidad, como son: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La armonización que se ha realizado crea un nuevo cuerpo jurídico que resultaba necesario para dar un nuevo impulso al reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad y sus familias y partiendo del enfoque de la mencionada Convención de Naciones Unidas se hace un reconocimiento jurídico expreso de que las personas con discapacidad son titulares de derechos, y los poderes públicos están obligados a garantizar su ejercicio pleno. Se supera así el concepto asistencialista y las personas con discapacidad han pasado de ser objeto de tratamiento y protección social a ser ciudadanos titulares de derechos.

Entre los contenidos, de esta nueva norma, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- refuerza la protección jurídica de las personas con discapacidad en sus derechos, en los diversos ámbitos: salud, atención integral, educación, vida independiente y accesibilidad, trabajo y empleo, protección social y participación en los asuntos públicos.
- Una definición de la discapacidad acorde con la Convención

de Naciones Unidas

- Se define de una forma muy amplia el concepto de discriminación y acorde a las normas de otros países de nuestro entorno.
- Respecto del derecho a la educación, se asegura un sistema educativo inclusivo, prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad.
- **Derecho a la vida independiente y accesibilidad: Se sistematizan y regulan las condiciones de accesibilidad que deben reunir los distintos ámbitos protegidos para garantizar unos mismos niveles de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos con discapacidad, así como las medidas de acción positiva dirigidas a apoyar el ejercicio del derecho a la vida independiente.**

#### **4. La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad**

Esta Convención se aprobó el 13 de diciembre de 2006 en la ONU. Es un acuerdo celebrado por escrito entre los Estados, regido por el Derecho internacional de obligado cumplimiento para los Estados que lo ratifican: vinculante.

El Estado español lo ratificó el día 3 de diciembre de 2007. Y forma parte del Derecho interno de nuestro país desde su entrada en vigor el día 3 de mayo de 2008.

La CDPD y la LIONDAU hacen referencia a la accesibilidad universal como

parte del derecho de no discriminación de las personas con discapacidad.

La Accesibilidad Universal se alcanza a través de diferentes vías:

1. Diseño para Todos: la regla o estrategia general para alcanzar la accesibilidad
  - Diseñar en origen para procurar un uso cómodo, seguro y agradable para el mayor número de personas.
  - No separar entre personas con discapacidad y sin discapacidad.
2. Ajustes razonables: la excepción o estrategia particular. Cuando no sea posible satisfacer las necesidades específicas de una personas a través del *diseño para todos* se podrá acudir medidas de adecuación concretas. Incluye: modificación de horarios en el trabajo, reasignación de un puesto vacante, etc.)
3. Ayudas técnicas, utilización de lengua de signos, de formatos aumentativos o alternativos de la comunicación, braille, fácil lectura, Apoyo la toma de decisiones; Información y Formación...

La accesibilidad debe contemplarse como parte esencial de los derechos fundamentales cuando es una condición ineludible para su disfrute en igualdad de oportunidades (p.e. derecho de sufragio)

El derecho a no ser discriminado por ausencia de accesibilidad: cuando se sitúa a una persona en una situación de desventaja frente a otra por no cumplir la accesibilidad se discrimina... vulneración del principio de igualdad ante la ley y discriminación con lo que independientemente del derecho que se vulnere se podría pedir protección preferente y sumaria.

Derecho a la accesibilidad universal como derecho autónomo: derecho subjetivo cuando existe una norma que obliga, derecho fundamental

implícito.

## 5. Retos de futuro

- ✓ Cumplimiento efectivo de la normativa que entre todas las instancias intervinientes hemos construido.
- ✓ Exigibilidad del cumplimiento por medio de medidas de fomento, convencimiento y conocimiento de las mismas.
- ✓ Utilización de los mecanismos de control y sanción para los incumplidores.
- ✓ Acomodación de la normativa a las características de los municipios: flexibilidad con garantía de cumplimiento.
- ✓ Mantenimiento de las actuaciones ya realizadas. Tan importante es construir la accesibilidad universal como, en su caso, mantenerla.
- ✓ Creer en los principios que inspiran la accesibilidad universal: el modelo social hay que implementarlo en cada actuación y ser vigilantes en su cumplimiento.