

# ACCESIBILIDAD EN EL MEDIO URBANO: LA ADMINISTRACIÓN Y LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS. ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL MÁS RECIENTE Y SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS

**MANUELA DEL PILAR SANTOS PITA**

*Dra. en Derecho por la Universidad de Córdoba  
Contratada doctora de la Universidad de la Coruña*

**GENOVEVA MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE**

*Dra. en Ciencias Económicas por la Universidad de Córdoba  
Profesora titular de la Universidad de Córdoba*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

## **Extracto:**

**C**ONTEMPLADO el urbanismo como un medio para satisfacer nuestros derechos como ciudadanos, hemos de tener en cuenta que las necesidades que se presentan son diferentes dependiendo de la situación en la que nos encontremos. Desde nuestro trabajo pretendemos analizar los diferentes elementos del urbanismo en relación con las distintas situaciones de quienes lo utilizan. Se trata pues de crear una toma de conciencia por parte de las Administraciones públicas de la necesidad de que el urbanismo sea tenido en cuenta como un elemento al servicio de los ciudadanos. Si bien es cierto que existen normas exhaustivas que hacen relación a exigencias urbanísticas de accesibilidad y diseño para todos –sustituyendo de esta manera la anterior perspectiva cualitativa por otra en la que la idea de sostenibilidad aparece como un elemento latente– no lo es menos el hecho de que en ocasiones las normas no se cumplen perdiendo así su utilidad y eficacia. La exigencia de una mayor sensibilización y un mayor control de la normativa aparecen como elemento imprescindible para el disfrute de los derechos y la calidad en su uso.

Se hace necesario tener en cuenta que el envejecimiento progresivo de la población, unido a otros hechos como son el alto grado de siniestralidad laboral, así como los accidentes de tráfico, elevan la cifra de personas que tienen dificultades para realizar sus desplazamientos, de igual manera que personas que padecen algún tipo de discapacidad necesitan de un entorno que tenga en cuenta sus limitaciones. Por ello queremos mostrar la importancia de la accesibilidad en el urbanismo para el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad. El urbanismo necesita de una planificación con previsiones a largo plazo, de manera que nuestro entorno ofrezca unas condiciones de calidad para nosotros y las futuras generaciones, por ello ha de ser diseñado desde el origen con la finalidad de cumplir no ya solamente con las expectativas y necesidades actuales, sino con las de las generaciones venideras, lo que vendrá dado desde un desarrollo urbano sostenible.

**Palabras clave:** urbanismo, accesibilidad.

# ACCESIBILITY IN THE URBAN ENVIRONMENT: THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CONSTITUTIONAL LAWS OF DISABLED PEOPLE. ANALYSIS OF THE MORE RECENT JURISPRUDENCE AND OUTSIDE COURTS OF JUSTICE CONFLICTS SOLUTIONS

**MANUELA DEL PILAR SANTOS PITA**

*Dra. en Derecho por la Universidad de Córdoba  
Contratada doctora de la Universidad de la Coruña*

**GENOVEVA MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE**

*Dra. en Ciencias Económicas por la Universidad de Córdoba  
Profesora titular de la Universidad de Córdoba*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

## **Abstract:**

**C**ONTEMPLATED the town planning as a middle to satisfy our rights such as citizens, have to take into account that needs that are presented are different depending on the situation in which find us. From our work expect to analyse different elements of the town planning in connection with different situations of who it use. Is discussed then of creating a takeover of conscience by Public administration of the need of that the town planning is taken into account as an element at the service of citizens. Although it is fair to say that there are standards exhaustive that they do relationship to urban demands of accessibility, and design for everyone, - substituting in this way the previous qualitative perspective for another in which the idea of sustainability appears as a latent element - does not be it less the fact that sometimes standards are not fulfilled losing thus its use and effectiveness. The demand of a great sensitisation and a great control of the regulations appears as an essential item for enjoys the rights and the quality in its use.

Necessary to take into account is done that the progressive aging of the town, together with other facts as they are the high degree of work accident rate, as well as traffic accidents raise the figure of people that have difficulties to carry out its displacements, of identical way that people that they suffer some type of disability, need of an environment that it takes into account its limitations. For this reason we want to show the importance of the accessibility in the town planning for enjoys the rights fit to equality. The town planning needs of a planning with long-term forecasts, so that our environment offers some quality conditions for us and future generations, for this reason it has been designed from the origin with the aim of fulfilling not already only with current expectations and needs, if not with those of future generations, which it will come given from a sustainable urban development.

**Keywords:** town planning, accessibility.

# Sumario

## Introducción

1. Capítulo Primero. Delimitación conceptual.
  - 1.1. Urbanismo accesible y urbanismo para todos. Los demandantes de un urbanismo accesible. Demandas de accesibilidad ante los diferentes tipos de discapacidad.
  - 1.2. La accesibilidad.
    - 1.2.1. Por una accesibilidad global.
    - 1.2.2. Diversos grados de accesibilidad.
    - 1.2.3. Las barreras y sus diferentes tipos.
2. Capítulo Segundo. El tratamiento de la accesibilidad desde la normativa sobre discapacidad.
  - 2.1. Tratamiento constitucional de los derechos de las personas con discapacidad.
  - 2.2. Los derechos de los discapacitados y su tratamiento en la legislación estatal. La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.
  - 2.3. La Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad de las Personas con Discapacidad (LIONDAU).
3. Capítulo Tercero. El tratamiento del urbanismo accesible desde la normativa general de accesibilidad.
  - 3.1. Tratamiento de la accesibilidad en el marco normativo estatal. La necesaria transversalidad de las políticas sobre discapacidad.
  - 3.2. Competencias en materia de accesibilidad.

- 3.3. Armonización de las políticas autonómicas.
- 3.4. La actividad administrativa de fomento en materia de accesibilidad. Especial alusión al Plan Nacional de Accesibilidad.
4. Capítulo Cuarto. Tratamiento de la jurisprudencia más actual sobre accesibilidad en el medio urbano.
5. Capítulo Quinto. Solución extrajudicial de los problemas derivados de la accesibilidad urbanística.

## Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

El entorno urbano se presenta como un elemento dirigido a satisfacer las necesidades de quienes lo habitan y utilizan. Constituye pues un instrumento del Estado que habrá de servir para garantizar determinados derechos.

Si durante décadas el urbanismo obedecía a un modelo de desarrollo claramente cuantitativo, en la actualidad la preocupación por la idea de sostenibilidad aparece latente en las normativas urbanísticas.

Los elementos del urbanismo han de ser accesibles para todas las personas que los utilizan de manera que obedezcan a criterios de funcionalidad y comodidad. La ciudad ha de servir para cumplir las necesidades de quienes habitan en ella y la visitan y además de este carácter funcional ha de servir también para disfrute de todos. Por lo tanto, es preciso conseguir una funcionalidad en los elementos del urbanismo, así como una comodidad en su uso.

No obstante, la realidad es muy distinta. Desde nuestro trabajo pretendemos analizar los diferentes elementos del urbanismo en relación con las distintas necesidades y situaciones de quienes lo utilizan. Se trata pues de crear una toma de conciencia por parte de las Administraciones públicas de la necesidad de que el urbanismo sea tenido en cuenta como un elemento al servicio de los ciudadanos. No se trata simplemente de elaborar normas que recojan derechos y contemplen prohibiciones a situaciones que bien pudieran resultar peligrosas e incluso discriminatorias, sino de que esas normas se ejecuten.

Contemplado el urbanismo como un medio para satisfacer derechos de los ciudadanos, hemos de tener en cuenta que las necesidades son diferentes dependiendo de la situación en la que nos encontremos.

Es preciso tener en cuenta que el envejecimiento progresivo de la población, unido a otros hechos como son el alto grado de siniestralidad laboral, así como los accidentes de tráfico, elevan la cifra de personas que tienen dificultades para realizar sus desplazamientos, de igual manera que personas que padecen algún tipo de discapacidad necesitan de un entorno que tenga en cuenta sus limi-

taciones. Por ello queremos mostrar la importancia de la accesibilidad en el urbanismo para el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad.

El urbanismo necesita ser planificado con previsiones a largo plazo, de manera que nuestro entorno ofrezca unas condiciones de calidad para nosotros y las futuras generaciones, ha de cumplir así con las actuales expectativas y necesidades, así como con las de las generaciones futuras, lo que vendrá dado por un desarrollo urbano sostenible.

Estos cambios, que apuntan a un nuevo concepto de espacio público, más abierto a la diversidad y con una mayor calidad de uso, deberán aplicarse también a cualquier espacio público urbanizado con anterioridad y susceptible de ajustes razonables, a partir del 1 de enero de 2019.

## 1. CAPÍTULO PRIMERO. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

### 1.1. Urbanismo accesible y urbanismo para todos. Los demandantes de un urbanismo accesible. Demandas de accesibilidad ante los diferentes tipos de discapacidad

El 15 de noviembre de 2001 se presentó en Madrid la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud de la OMS que viene a sustituir a la anterior clasificación de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías. Tal clasificación ha sido aceptada por 191 países como el nuevo patrón internacional de descripción y medición de la salud y la discapacidad. Con ella se viene a dar un nuevo y avanzado enfoque de la discapacidad, presentándolo no ya como un problema de un grupo minoritario, o una deficiencia, sino como una forma de potenciar las diferentes capacidades que puedan tener quienes se encuentren en tales situaciones para participar plenamente en la vida social y también laboral contribuyendo al desarrollo de nuestra sociedad. La evolución histórica de la visión de las discapacidades ha pasado desde un primer modelo tradicional y proteccionista en el que a las personas con discapacidades se les situaba como un grupo social marginal dependiente, a un segundo enfoque rehabilitador claramente paliativo de las deficiencias y dificultades de tal grupo social, para pasar, en la actualidad, a una perspectiva totalmente diferente que no tiene en cuenta las dificultades, sino las diferentes capacidades de las personas, con un claro objetivo de búsqueda de la plena integración y la calidad de vida.

Así, la Resolución WHA 29,35-XXIX de la Asamblea Mundial de la Salud, de mayo de 1976, definía entonces la discapacidad diciendo que es «toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano. La misma se caracteriza por excesos o insuficiencias en el desempeño y comportamiento en una normal actividad rutinaria, los cuales pueden ser temporales o permanentes, reversibles o irreversibles y progresivos o regresivos. Las discapacidades pueden surgir como consecuencia directa de la deficiencia (toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica) o como respuesta del propio individuo, sobre todo la psicológica o las deficiencias físicas, sensoriales o de otro tipo. La discapacidad representa la objetivación de una defi-

ciencia y en cuanto tal, refleja alteraciones a nivel de la persona». Es importante destacar la utilización de conceptos como «deficiencia», «normal»: el léxico empleado viene a demostrar la evolución y distancia conceptual con las actuales definiciones.

Si en la primera definición era claramente lineal, la nueva propuesta –la segunda versión de la Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM-2)– presenta una visión más integradora, que viene respaldada por la última versión de la Clasificación Internacional de Enfermedades de la OMS (CIE-10). La CIDDDM-1 se basaba en un esquema que delimitaba los tres conceptos básicos:

- a) Nivel DE (deficiencia), que sirve para hacer referencia a la pérdida o la anormalidad de una estructura o función.
- b) Nivel DI (discapacidad), que habla de restricción o ausencia de la capacidad de realizar alguna actividad en la forma que se suele considerar normal para un ser humano.
- c) Nivel M (minusvalía), que hace referencia a la situación desventajosa que se crea para un individuo determinado como consecuencia de una deficiencia o una discapacidad, desde el momento en que se ve limitado o impedido para el desempeño de un rol que sería normal en su caso, teniendo en cuenta su edad, sexo y factores sociales y culturales que puedan concurrir.

En relación con estos tres niveles, la CIDDDM-1 agrupa las diferentes manifestaciones observables en la práctica de la siguiente manera:

- *Deficiencias*: deficiencias intelectuales, psicológicas, del lenguaje, de la audición, de la visión, viscerales, músculo-esqueléticas, desfiguradoras, generalizadas, sensitivas y otras.
- *Discapacidades*: de la conducta, de la comunicación, del cuidado personal, de la locomoción, de la disposición del cuerpo, de la destreza, de la situación o de una determinada aptitud.
- *Minusvalías*: de orientación, de independencia física, de la movilidad, ocupacional, de integración social, de autosuficiencia económica y otras.

Pues bien, frente a esta visión absolutamente lineal de las discapacidades, la CIDDDM-2 de la OMS plantea la existencia de tres niveles a los que han de referirse las valoraciones, así:

- a) *Nivel biológico*, desde el que se puede plantear la existencia de la deficiencia.
- b) *Nivel de la persona*, en el que habrá que incluir las actividades personales y sus limitaciones.
- c) *Nivel social*, en función del cual se define el grado de participación social del individuo.

Ello supone, pues, pasar de una visión basada en el individuo como portador de la deficiencia y al que habrá que darle un tratamiento médico a fin de modificar su comportamiento, a una visión con una naturaleza social a través de la que el sujeto y la sociedad intentan cambiar todo aquello que genera la discapacidad y no ya solamente la patología médica, sino también las características del entorno, actitudes de otros, lo que va a provocar la adopción de medidas mucho más integradoras y eficaces.

Podemos decir así, siguiendo a FARIÑA (2002), que no se trata de evaluar en qué medida un individuo está integrado «en» una comunidad, sino en qué medida «es» comunidad. Existen además opiniones en contra de la existencia de una clasificación internacional o universal de las discapacidades, por cuanto que se considera que ello no supone más que una visión desde un punto de vista determinado propio de las sociedades norteamericana y europea que en nada tienen que ver con otras perspectivas de otros lugares del planeta acerca de lo que es la discapacidad y sus manifestaciones. Es cierto que la aceptación de las deficiencias y de las enfermedades en general va a depender del tipo de cultura en la que nos desarrollemos <sup>1</sup>.

Pues bien, a pesar de la preocupación de la OMS porque los términos fuesen positivos, ha habido muchos argumentos en contra de una clasificación que hacía una enumeración negativa hecha desde la perspectiva de limitación o desventaja. Si tradicionalmente se han venido utilizando indistintamente los términos minusválido y discapacitado, hoy asistimos a una evolución de los términos y una plausible tendencia a eliminar los epítetos en la definición de la persona. La persona no es minusválida, no es discapacitada, es persona. Será, por lo tanto, persona con discapacidad, pero nunca discapacitado. Eliminamos pues de nuestro vocabulario la expresión minusválido y la expresión discapacitado.

No obstante, se hace necesario analizar la evolución de ambos términos. Así para EGEA (2004), son diferentes las capacidades/discapacidades de las valías/minusvalías a fin de entender sus significados. Las capacidades son cuestiones propias del individuo, siendo pues una situación propia de la persona pero vista desde una perspectiva social que decide y valora quién es más y menos capaz. La valía, en cambio, es la relación entre la capacidad de uno y el medio físico que le rodea. Implica, pues, la expresión minusválido una capacidad restringida o limitada en relación con el medio que le rodea. Pero es que, además, dentro de aquellos que tienen su capacidad limitada con respecto al medio que les rodea nos encontramos con los niños pequeños, con los mayores, con personas con limitaciones motoras, visuales y auditivas –de acuerdo con la UNESCO son el 10% de la población mundial–, a los que necesariamente han de sumarse personas con limitaciones de carácter temporal, tales como mujeres embarazadas, accidentados, padres con sillas de bebés... Llegando a constituir todos ellos según las estadísticas, el 40 por 100 de la población mundial.

Superados estos conceptos hemos de decir que desde el Foro de vida independiente se ha acuñado el concepto de «persona con diversidad funcional» (ROMANACH et al. 2003).

<sup>1</sup> EGEA GARCÍA, Carlos; SARABA SÁNCHEZ, Alicia (2001): «Experiencias en la aplicación en España de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías» en *Rev. Doc.* 58/2001. Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales y Real Patronato sobre Discapacidad, Madrid.

Para los autores que formulan esta teoría «la manera en que construimos nuestro entorno depende de lo que nos han enseñado que es "normal" en sentido estadístico, y esta "normalidad" va cambiando con los tiempos. No debemos olvidar que lo "normal" es una ficción estadística de carácter meramente instrumental».

Y es que estamos en una sociedad diversa, diversa por los diferentes grupos que en ella conviven, nuestra sociedad ha perdido su tradicional uniformidad y se ha diversificado y todos somos iguales y con iguales derechos. Y ya en nuestro país, en la Encuesta de Discapacidades y Deficiencias y Estado de Salud (EDDS), realizada en España en el año 1999 por el Instituto Nacional de Estadística, se intentaba ofrecer una visión real de las discapacidades en la población española, así como de los diferentes problemas que conllevan con el fin de analizar las circunstancias relativas al entorno familiar, social e institucional de las personas con discapacidad.

Pues bien, de las 39.247.010 personas que constituían la población española en el momento de realizarse la encuesta, 3.528.222 declararon algún tipo de discapacidad o limitación, esto es, un 9 por 100 de la misma.

Esta encuesta sobre discapacidad consideraba a ésta, a los efectos de la propia encuesta, como toda limitación importante para realizar las actividades de la vida diaria que haya durado o se prevea que vaya a durar más de un año y tenga su origen en una deficiencia. Parte pues de la deficiencia como origen de la discapacidad. La utilización de ayudas técnicas no impide el seguir considerando la existencia de la discapacidad, con la excepción del uso de gafas o lentillas en los casos de limitación visual. Recoge 44 tipos de discapacidades a las que clasifica en los siguientes ocho grupos: visión, audición, comunicación, aprendizaje y aplicación de conocimientos y desarrollo de tareas, movilidad, autocuidado, vida doméstica e interacciones y relaciones personales. Cabe destacar que los niños menores de seis años no quedan incluidos en el ámbito de la encuesta, por la dificultad que conlleva la detección, y se habla únicamente de limitaciones en esas edades. Se ofrece, además, un listado de actividades que son consideradas propias de la vida diaria, y son el lavarse, los cuidados de las partes del cuerpo, la higiene personal relacionada con la micción, higiene personal relacionada con la defecación, higiene personal relacionada con la menstruación, vestirse y desvestirse, comer y beber, cuidado de la propia salud: cumplir las prescripciones médicas, evitar situaciones de peligro, adquisición de bienes y servicios, preparar comidas, realizar las tareas del hogar, cambiar las posturas corporales básicas, mantener la posición del cuerpo, desplazarse dentro del hogar, desplazarse fuera del hogar, uso intencionado de los sentidos (mirar, escuchar...) y realizar tareas sencillas. Pero, además, ofrece la norma una definición de deficiencia y considera dentro de ellas aquellos problemas en las funciones corporales o en las estructuras del cuerpo. Para realizar la encuesta se han contemplado, como decimos, 35 tipos de deficiencias clasificadas en ocho grupos: mentales, de carácter visual, auditivas, relacionadas con el lenguaje, el habla y la voz, osteoarticulares, del sistema nervioso y viscerales. En el estudio se analiza la posible causa, así como el nivel de severidad de las discapacidades. Conviene destacar que los tipos de ayuda recogidos en la encuesta son las llamadas ayudas técnicas –y las ayudas personales–. La ayuda técnica será así, todo producto o instrumento externo usado o destinado a una persona con discapacidad, que compensa o palia la limitación. Por

ejemplo: audifonos, prótesis externas, bastones, sillas de ruedas, oxígeno... La ayuda personal significa la colaboración de otra persona que resulta necesaria para realizar una actividad de la vida cotidiana. No hay que olvidar además que la norma ISO 9999:2007 establece una clasificación en los productos de asistencia para las personas con discapacidad.

La última Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y situaciones de Dependencia (EDAD) del Instituto Nacional de Estadística (INE) publicada el 4 de noviembre de 2008, recoge que el número de personas con discapacidad en España alcanza los 3,8 millones, lo que supone el 8,5 por 100 de la población.

Más de 2,3 millones de mujeres afirman tener una discapacidad, frente a 1,55 millones de hombres. Si se comparan estos datos con los obtenidos por el INE en 1999, la cifra de personas con discapacidad ha crecido en 320.000. Sin embargo, dado que el crecimiento de personas con discapacidad ha sido menor que el del total de la población, la tasa de discapacidad ha bajado del 9 por 100 de 1999 hasta el 8,5 por 100 en 2008. Como conclusión, según la encuesta, se puede afirmar que, en general, la discapacidad aparece a edades más tardías, aunque haya aumentado el periodo de exposición al riesgo de discapacidad debido al aumento de la esperanza de vida. En 2008 la edad media de las personas con discapacidad era de 64,3 años, mientras que en 1999 era de 63,3. En el grupo de 65 y más años, la edad media se sitúa en 78,8 en 2008 frente a 77,1 en 1999.

La encuesta ha investigado también las deficiencias que causan la discapacidad, entendiendo por deficiencia cualquier problema en alguna estructura o función corporal. Las deficiencias más frecuentes son las que afectan a los huesos y articulaciones (un 39,3%), las del oído (23,8%), las visuales (21%) y las mentales (19%).

Se ha de tener en cuenta que, en el entorno legal, el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, recoge en su artículo 1: «1. De conformidad con lo previsto en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100. Se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad». Ofrece, por lo tanto, la norma un concepto de discapacidad, como decimos, a los efectos de la LION-DAU, que guarda íntima conexión con el concepto administrativo de minusválido. Así, a quien se le haya reconocido administrativamente una minusvalía igual o superior al 33 por 100 puede ser considerado como discapacitado.

## 1.2. La accesibilidad

### 1.2.1. *Por una accesibilidad global*

Como ya queda dicho, la preocupación por la accesibilidad en el urbanismo aparece como una manifestación por la accesibilidad global. Pero la accesibilidad tal y como es entendida hoy en día representa un concepto de reciente construcción (ALONSO, 2007). Las normas que incluyen en su articulado las primeras referencias a la accesibilidad son la LISMI y la LIONDAU. La primera de ellas en su Título IX referido a «Otros aspectos de la atención a los minusválidos» trata en su Sección Primera de la movilidad y barreras arquitectónicas y al hablar de la accesibilidad en su artículo 54, párrafo primero, dice que «La construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública o privada, así como la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines de iguales características, se efectuará de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos». Se implanta la idea, pues, de la accesibilidad en cualquier proyecto, mostrando ya de esta manera, aunque no sea de forma directa, un especial interés por la accesibilidad en origen.

Es preciso, pues, realizar una construcción del entorno, de la arquitectura y del urbanismo accesibles de manera que puedan participar el mayor número de personas y que lo hagan de forma generalizada. Pero frente a una visión ideal y utópica nos encontramos con un sinnúmero de obstáculos que resultan difíciles de eliminar (GÓMEZ, 2003).

La normativa autonómica sobre accesibilidad acoge, con carácter general, estas ideas y las extiende al urbanismo, la edificación, los servicios, el transporte público –taxis y autobuses– al alcance de los ciudadanos con movilidad reducida (ancianos, discapacitados, impedidos circunstanciales, etc.), y una comunicación que llegue a todos, incluso a los que conviven en nuestra sociedad con deficiencias sensoriales, de forma que desaparezcan las barreras que obstaculizan la interacción de la persona con el entorno. Pero la norma hace hincapié en algo que consideramos fundamental como es la labor sensibilizadora y lo hace al decir «se impone la imprescindible sensibilización de los profesionales de la arquitectura y el urbanismo, la industria del transporte y las comunicaciones». No obstante, la labor sensibilizadora ha de ser llevada a cabo ante toda la sociedad en su conjunto, una labor que nos lleve a aceptar sin limitaciones la plena integración, la aceptación también de que no se han de hacer políticas sectoriales, sino que la accesibilidad ha de estar latente en cualquier política a abordar (MARCOS, 2003).

### 1.2.2. *Diversos grados de accesibilidad*

Comoquiera que pese a las buenas intenciones, la accesibilidad resulta una tarea muy difícil, en muchas ocasiones se hace prácticamente imposible que la persona pueda participar y disfrutar del entorno. De tal manera que es preciso establecer diferentes tipos de accesibilidad que vayan desde la utilización autónoma hasta la que permita una utilización con comodidad.

Se hace además necesario considerar aquellos casos de entornos –quizás por sus circunstancias naturales, o porque ya se corresponden con edificaciones construidas y con un valor arquitectónico– en los que la ley se ve obligada a admitir, si no una accesibilidad plena, por lo menos la posibilidad de utilización por cualquier persona independientemente de sus circunstancias (MORENO, 2007). Ello aparece perfectamente definido en la norma gallega de accesibilidad que en su artículo cuarto establece una clasificación de los espacios, las instalaciones y los servicios en función de su grado de accesibilidad para las personas con movilidad reducida o cualquier otro tipo de limitación, y lo hace de la siguiente manera:

- a) Se entiende por espacio, instalación o servicio *adaptado* aquel que se ajusta a las exigencias funcionales y de dimensiones que garanticen su utilización autónoma y cómoda por personas con movilidad reducida o poseedoras de cualquier tipo de limitación.
- b) Se entiende por espacio, instalación o servicio *practicable*, sin ajustarse estrictamente a todos los requerimientos antes señalados, aquel cuya utilización de forma autónoma es posible por personas con movilidad reducida o poseedoras de cualquier tipo de limitación.
- c) Se entiende por espacio, instalación o servicio *convertible* aquel cuya transformación es posible como mínimo en practicable, mediante la realización de modificaciones de escasa entidad y bajo coste que no afecten a su configuración esencial. Además, recoge el mismo artículo, en su párrafo segundo, que la propia ley y sus normas de desarrollo establecerán los parámetros y demás requisitos exigibles para que un espacio, instalación o servicio posea la condición de adaptado, practicable o convertible.

### 1.2.3. Las barreras y sus diferentes tipos

Para GRÜNEWALD (1994), las barreras arquitectónicas y urbanísticas son impedimentos que se encuentran en el entorno físico –considerando como tal a estos efectos el creado por el hombre– que dificultan o imposibilitan la transitabilidad urbana, convirtiendo de esta manera en infranqueables los edificios públicos y privados haciendo con ellos inaccesibles o inutilizables parte de los mismos o su equipamiento. Muestra el autor una sensibilidad especial en su análisis de los diferentes tipos de barreras arquitectónicas y urbanísticas con tres grupos diferentes de personas: los niños, las personas de la tercera edad y los discapacitados. De ello podemos concluir que las barreras con las que nos encontramos en el entorno físico han de ser tenidas en cuenta en atención a los diferentes grupos de personas que han de enfrentarse a ellas (RUBIO, 2000). De lo que se desprende de las normas parecería que solamente encontramos barreras en el espacio urbanístico, de las edificaciones, del transporte, pero lo cierto es que el entorno en general presenta barreras y obstáculos a un acceso en libertad, con funcionalidad y comodidad. Ni que decir tiene que en el espacio natural se presentan una serie de dificultades, dificultades que constituyen barreras en las que no ha intervenido la mano del hombre y que impiden el disfrute de un derecho que le corresponde a todas las personas. Las normas autonómicas ofrecen clasificaciones de barreras, tal es el caso del artículo 4 del Decreto de Accesibilidad de Andalucía, que lo hace de la siguiente manera:

- a) *Urbanísticas*, las que se encuentran en las vías y espacios públicos.
- b) *Arquitectónicas*, las que se encuentran en los edificios, establecimientos e instalaciones, públicos y privados.
- c) *En el transporte*, las que se encuentran en los sistemas de transporte e instalaciones complementarias e infraestructuras.

El mismo decreto continúa hablando de «los problemas o dificultades que se pueden encontrar en el entorno físico para conseguir una completa autonomía de movimiento y comunicación»:

- a) *Dificultades de maniobra*. Aquellas que limitan la capacidad de acceder a los espacios y de moverse dentro de ellos.
- b) *Dificultades para salvar desniveles*. Las que se presentan cuando se ha de cambiar de nivel o superar un obstáculo aislado dentro de un itinerario.
- c) *Dificultades de alcance*. Aquellas derivadas de una limitación de las posibilidades de llegar a objetos.
- d) *Dificultades de control*. Son las que se presentan como consecuencia de la pérdida de capacidad para realizar movimientos precisos con los miembros afectados.
- e) *Dificultades de percepción*. Son las que se presentan como consecuencia de la discapacidad visual o auditiva.

Así pues, además de las barreras en sí mismas, nos podemos encontrar con dificultades o problemas derivados de nuestra interacción con el entorno físico que vienen a limitar o impedir una completa integración con autonomía. En el ámbito normativo es muy habitual que no se ofrezcan definiciones de aquellos conceptos que se van a regular, no obstante, en materia de accesibilidad, como acabamos de observar, sí se ofrecen definiciones que son absolutamente necesarias. Las normas de accesibilidad ofrecen definiciones de las barreras diciendo que son *cualquier impedimento, traba u obstáculo que limite o impida el acceso, la libertad de movimiento, la estancia, la circulación y la comunicación sensorial de las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación*. Y así, las barreras se clasifican en: *barreras arquitectónicas urbanísticas* (BAUR) que son aquellas barreras existentes en las vías y espacios libres de uso público; *barreras arquitectónicas en la edificación* (BAED) que son aquellas barreras existentes en los accesos y/o en el interior de los edificios, tanto de titularidad pública como privada. Las barreras existentes en los medios de transporte y sus infraestructuras son consideradas como *barreras en el transporte* (BT). Por otro lado, se considera que constituyen *barreras en la comunicación* (BC) cualquier impedimento para la expresión y recepción de mensajes a través de los medios o sistemas de comunicación.

Pues bien, las ayudas técnicas consistirán entonces en cualquier medio que actúa como intermediario entre quienes poseen alguna reducción o limitación en su movilidad y el entorno que les rodea. Sirve así la ayuda técnica para facilitar la autonomía personal y aminorar los efectos de su

limitación o discapacidad. La finalidad perseguida por la ayuda técnica, a tenor de lo establecido en la norma, será la mejora de la calidad de vida.

## **2. CAPÍTULO SEGUNDO. EL TRATAMIENTO DE LA ACCESIBILIDAD DESDE LA NORMATIVA SOBRE DISCAPACIDAD**

### **2.1. Tratamiento constitucional de los derechos de las personas con discapacidad**

En nuestra legislación, la Constitución Española de 1978, en su artículo 49, encomienda a los poderes públicos «... la realización de una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, a los que prestarán la atención específica que requieran y a los que ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a todos los ciudadanos». Por su parte, el párrafo 2 del artículo 9 de nuestra Carta Magna establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando su participación en la vida política, cultural y social». En la misma línea, el artículo 10, al hacer relación a los derechos y deberes fundamentales, establece «la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social».

En congruencia con ello la Constitución Española ordena a los poderes públicos –en su art. 49 y al referirse a las personas con discapacidad– que presten la atención especializada que requieran y el amparo especial para el disfrute de sus derechos, derechos éstos que guardan íntima conexión con el renombrado Principio de Igualdad, recogido en nuestra Constitución en su artículo 14, que viene a reconocer la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna. Pero no es al Estado a quien corresponde la competencia para legislar en aquellas materias que guardan relación con los servicios sociales o la asistencia social y así se recoge en el Capítulo III del Título I, que al establecer los Principios rectores de la política social y económica del Estado, dispone que «Las Comunidades Autónomas asumen de manera exclusiva las competencias en materia de servicios sociales y asistencia social».

La nueva vertebración territorial derivada de la Constitución Española de 1978 ha supuesto un cambio sustancial al atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias en materia urbanística, lo que se ha llevado a cabo a través de sus Estatutos, de tal manera que todas ellas cuentan con su propia normativa sobre accesibilidad, así como normas reglamentarias de desarrollo, lo que ha venido a suponer la aplicación con carácter supletorio de la normativa estatal.

Pues bien, en el párrafo tercero del artículo noveno de la Constitución Española se proclama el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Recoge así, de una forma clara, nuestra Carta Magna el importantísimo principio de legalidad, propio de un Estado

de Derecho, sometiendo de esta manera cualquier actuación a lo recogido en las normas. La actividad urbanística ha de acogerse pues a lo prescrito en la ley así como en sus reglamentos de desarrollo. Pero este sometimiento al *imperio de la ley* tiene una acepción de carácter temporal derivada del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales. Y es en materia de régimen disciplinario donde estos dos principios –legalidad e irretroactividad– tiene su máximo exponente. No cabe discusión sobre el alcance de esta predeterminación normativa que viene a ser semejante en los ámbitos estrictamente penal y el disciplinario-sancionador, pero la reserva de ley que se deriva del artículo 25.1 de la Constitución Española para el ejercicio de la potestad sancionadora tiene un alcance distinto en el ámbito de las sanciones administrativas y en las penales, que se manifiesta, sustancialmente en dos características perfectamente definidas y diferenciadas, la posibilidad de imponer sanciones administrativas no sólo mediante ley, sino también mediante norma con rango de ley –esto es, el decreto-ley y el decreto legislativo, así como la participación de los reglamentos en la tipificación de infracciones y sanciones. Ello aparece recogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en los artículos 127 y 129.3, respectivamente.

En relación a la colaboración de los reglamentos en la tipificación de infracciones y sanciones, y referido al ámbito de la accesibilidad y supresión de barreras, dicho desarrollo reglamentario se realiza a través de los reglamentos de desarrollo de las leyes de accesibilidad y supresión de barreras o bien a través de reglamentos específicos de desarrollo del régimen sancionador en materia de accesibilidad y supresión de barreras. En definitiva, la atribución, específica, de una potestad sancionadora en el ámbito de la accesibilidad y supresión de barreras se realiza en las leyes autonómicas de accesibilidad y supresión de barreras, que concretan su ámbito, límites y competencia para ejercerla.

No obstante, al hablar de urbanismo accesible se hace preciso hacer alusión a la normativa sobre el suelo en la que la llamada Ley de Suelo estatal –Ley 8/2007, de 28 de mayo– viene a crear el tan ansiado marco común que habría de proporcionar a las Comunidades Autónomas una base para la confección de sus respectivas legislaciones en materia de suelo, y sentando las directrices de la igualdad en la participación ciudadana y en el desarrollo sostenible de la actividad de la urbanización. La norma, en su artículo cuarto recoge el derecho de los ciudadanos a «Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados». Así como a «acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate».

## **2.2. Los derechos de los discapacitados y su tratamiento en la legislación estatal. La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos**

La accesibilidad, pensada con respecto al urbanismo, las edificaciones, las comunicaciones en general, puede aparecer como elemento a tener en cuenta en numerosas actividades de la vida diaria

y en las que en ocasiones se ve vulnerado el principio de igualdad por la existencia de elementos que de alguna manera pueden resultar discriminatorios. Como queda visto, la Constitución Española vincula por tanto los poderes públicos a la tarea de hacer realidad los derechos de las personas que de alguna manera se vean afectados por discapacidades. A pesar de los intentos de los Estados por fomentar la participación de todos los ciudadanos sin distinción en la vida social, no siempre es así, generándose desigualdades difíciles de salvar. De esta manera las personas que padecen algún tipo de discapacidad se encuentran con múltiples barreras que dificultan la ansiada participación, impidiendo aquello que normativamente les viene reconocido. Así las cosas, la accesibilidad tanto al medio como a la comunicación vienen a ser unos pilares básicos para que las personas con discapacidad puedan disfrutar de los derechos en una situación de igualdad con el resto de los ciudadanos. La Ley de Integración Social de los Minusválidos –LISMI– reconoce que la sociedad en general constituye un importante agente de sensibilización y puesta en práctica de la integración, lo que aparece íntimamente unido a la obligatoriedad legal de los poderes públicos de remover los obstáculos para que la igualdad y la integración sean efectivas. Se trata de realizar acciones efectivas que garanticen la accesibilidad y participación de todos. La LISMI<sup>2</sup> recoge en su artículo primero «Los principios que inspiran la presente ley se fundamentan en los derechos que el artículo 49 de la Constitución reconoce, en razón a la dignidad que le es propia a los disminuidos en sus capacidades físicas, síquicas o sensoriales para su completa realización personal y su total integración social, y a los disminuidos profundos para la asistencia y tutela necesarias». Obliga de esta manera la norma a los poderes públicos a prestar todos los recursos que resulten necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 1 correspondiéndole al Estado la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de unos derechos económicos, jurídicos y sociales mínimos y la Seguridad Social. Pero en esa lucha y en esa labor de sensibilización juegan un importante papel, no solamente las diferentes Administraciones públicas y las entidades y organismos públicos, sino también los sindicatos, las diferentes asociaciones, así como las personas privadas. Han de ser las distintas Administraciones públicas quienes promuevan la iniciativa privada mediante asesoramiento técnico, coordinación, planificación y respaldo económico. Y en este trabajo han de gozar de una preferencia en la atención aquellas asociaciones, fundaciones e instituciones en general, sin ánimo de lucro, que son promovidas por los discapacitados, sus familiares o sus representantes legales que se acomoden a las directrices implantadas por las diferentes administraciones públicas. El Título IX de la LISMI «Otros aspectos de la atención a los minusválidos» trata en su Sección Primera de la Movilidad y barreras arquitectónicas y al hablar de la accesibilidad recoge en su artículo 54, párrafo primero, que «La construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública o privada, así como la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines de iguales características, se efectuará de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos». Como vemos, se implanta la obligatoriedad de incluir la accesibilidad en cualquier proyecto tanto urbanístico como arquitectónico y de edificabilidad. Es importante señalar la diferencia que establece la norma en lo relativo a las construcciones, ya que no solamente se aplica a las de nueva construcción, sino también a las obras de reforma, y ello se refiere tanto a los edificios públicos como los privados. Pero es quizás el artículo 5 de la ley el que nos llama más la atención, pues con él se pone de manifiesto algo que es básico para que las medidas propuestas en la norma sean eficaces, y lo hace al decir que «los poderes públicos promoverán la información nece-

<sup>2</sup> Ley de Integración Social de los Minusválidos (Ley 13/1982, de 7 abril).

saría para la completa mentalización de la sociedad, especialmente en los ámbitos escolar y profesional, al objeto de que ésta, en su conjunto, colabore al reconocimiento y ejercicio de los derechos de los minusválidos, para su total integración». Y es precisamente, como comentaremos más adelante, el trabajo desde la educación y desde la información y formación lo que va a conseguir que las medidas se cumplan y sean eficaces.

### 2.3. La Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad de las Personas con Discapacidad (LIONDAU)

En el año 2003 habían pasado veinte años desde la promulgación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos y se hacía precisa una renovación sin que ello supusiera una separación del espíritu que en su momento había inspirado al legislador. Ni que decir tiene que pese a los intentos de la ley por la equiparación de las personas con discapacidad, seguían existiendo desigualdades –no en vano se realizó un enorme esfuerzo por modificar los enfoques y las estrategias en las políticas de equiparación de las personas con discapacidad. La LIONDAU aprobada por la Cortes Generales por unanimidad de todos los grupos políticos y sin alegaciones en contra de ninguna Comunidad Autónoma, pone de manifiesto el consenso existente y la necesidad de un nuevo planteamiento de la accesibilidad, que a partir de entonces cobra un nuevo carácter, dejando de ser considerada como un aspecto más o menos intenso de la acción social o los servicios sociales, para ser entendida como un presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos con discapacidad. Para ello, la ley establece en su disposición final novena que el Gobierno aprobará, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, según lo previsto en su artículo 10, unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones. Y además, y lo que es muy importante, se viene a dar cumplimiento a la necesidad de unificar las diferentes normativas autonómicas. Era así preciso diseñar una serie de líneas de actuación que pudiesen operar sobre las condiciones personales y sobre aquellas condiciones ambientales que la propia sociedad transforma en barreras impidiendo la plena integración de todos los ciudadanos. La Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad recoge dos diferentes estrategias de intervención que operan simultáneamente, por un lado la «*lucha contra la discriminación*» –a fin de conseguir la igualdad de trato así como la igualdad de oportunidades– y por otro la «*accesibilidad universal*». Reconoce, por lo tanto, la norma que siguen existiendo desigualdades, pero además, y dado el tiempo transcurrido, ya no solamente es la existencia de desigualdades el objetivo de lucha, sino que además la evolución de la sociedad ha provocado también diferentes formas de concebir las discapacidades y, consecuentemente, la aparición de nuevos enfoques y estrategias. Un importante y nuevo enfoque que se da a la discapacidad es el hecho de admitir que las limitaciones derivan ya no sólo de la misma persona, sino también de los obstáculos que la propia sociedad concebida conforme al modelo de persona media le impone. Es a partir de entonces cuando se toma la determinación de adoptar políticas que impliquen estrategias que actúen tanto sobre las condiciones personales como sobre las condiciones sociales y ambientales. De esta nueva forma de concebir las cosas se derivan dos importantes conceptos: la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal.

El año de aprobación de la LIONDAU en España coincide con la celebración del Año Europeo de las Personas con Discapacidad, constituyendo de esta manera una auténtica aportación de nuestro país a las políticas y los objetivos de la Unión. Las exigencias de la LIONDAU en torno a la necesidad de una normativa estatal específica sobre accesibilidad han encontrado su respuesta con el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. Pues bien, esas condiciones básicas de accesibilidad, de las que habla el título de la norma, serán obligatorias a partir del 1 de enero de 2010 con respecto a los espacios públicos urbanizados nuevos y para los edificios nuevos, de la misma manera que para las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en los edificios existentes. Se fija la fecha de 1 de enero de 2019 para que todos los espacios públicos urbanizados y edificios existentes que sean susceptibles de ajustes razonables se ajusten a las exigencias de la norma. Conviene destacar que tales plazos se aplicarán de igual manera a edificios públicos, salvo las oficinas públicas de atención al ciudadano que se regirán por su normativa específica, de acuerdo con lo previsto en la disposición final quinta de la LIONDAU.

### **3. CAPÍTULO TERCERO. EL TRATAMIENTO DEL URBANISMO ACCESIBLE DESDE LA NORMATIVA GENERAL DE ACCESIBILIDAD**

#### **3.1. Tratamiento de la accesibilidad en el marco normativo estatal. La necesaria transversalidad de las políticas sobre discapacidad**

Nuestro análisis se centra en aquellos aspectos de la normativa sobre accesibilidad, tanto estatal como autonómica referidos al urbanismo y las edificaciones, para ello es preciso tener en cuenta que la accesibilidad –manifestación del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación– ha de ser tenida en consideración en todas las políticas estatales, autonómicas y locales. Esa transversalidad, como queda dicho, se manifiesta en aspectos de la vida de la persona tan importantes como el derecho a disfrutar de los espacios urbanos. Pues bien, la LIONDAU recogía ese principio de accesibilidad universal pero sería el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, el que viene a desarrollar y dar cumplimiento a los principios recogidos por la ley y del que hablaremos con mayor detenimiento más adelante. La LIONDAU establece en su disposición final novena que «el Gobierno aprobará, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, según lo recogido en su artículo 10, unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones, extendiendo la aplicación de estos preceptos a los edificios adscritos a las diferentes Administraciones públicas». La finalidad de la norma es ofrecer una garantía a todas las personas de un uso independiente y seguro de los espacios urbanizados y edificaciones, y ello a fin de conseguir la igualdad de oportunidades y no discriminación recogida en la ley. Pero algo que es fundamental y es necesario y viene recogido entre los objetivos persegui-

dos por el real decreto, es la necesidad existente hasta el momento de unificar los criterios y los parámetros, así como el establecer las medidas de acción positiva a fin de conseguir un uso normalizado del entorno construido y de los espacios urbanos. Por otro lado, y como comentaremos más adelante, la disposición final tercera del texto legal recoge la incorporación de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los edificios al Código Técnico de la Accesibilidad.

### 3.2. Competencias en materia de accesibilidad

En los años ochenta se inicia una labor normativa sobre accesibilidad y se hace tanto desde el ámbito normativo estatal como en los diferentes marcos autonómicos. Es misión de los poderes públicos el velar porque las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos tanto civiles como económicos, sociales o culturales. Ya en la LISMI se recogen una serie de medidas tendentes a facilitar la movilidad y accesibilidad de este grupo social, a cuyo fin las administraciones públicas competentes debían aprobar las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas. Pasados más de veinte años, con la promulgación de la LIONDAU el marco normativo se encontraba bastante disperso debido a la existencia de diferentes leyes y reglamentos de ámbito autonómico derivado de la competencia de los entes autonómicos para establecer normas en este ámbito. Faltaba, pues, una norma que sirviese de presupuesto unificador, lo que fue provocando que las interpretaciones en la aplicación de la norma fuesen también muy variadas, lo que inevitablemente podía derivar en situaciones discriminatorias o de desigualdad. Así las cosas, la LIONDAU viene a ser un claro reflejo del consenso existente en la configuración de la accesibilidad, que pasa a ser entendida como un requisito esencial para el ejercicio de los derechos de las personas que padeciesen algún tipo de discapacidad. Pues bien, el Real Decreto de 2007 viene a regular las condiciones básicas recogidas en la ley garantizando así a quienes presentan alguna discapacidad una efectiva no discriminación derivada del principio de igualdad. Se trata con el reglamento además, de unificar criterios y armonizar las diferentes normas de las Comunidades Autónomas o de los entes dotados de competencia en cuestiones de accesibilidad a fin de, como queda dicho, evitar los desequilibrios. Ha sido importante la aportación del Estado al elaborar la citada norma que de alguna manera viene a sentar unas bases en el reconocimiento y respeto de los derechos que guardan relación con la accesibilidad por parte de los órganos encargados de la ordenación y planificación de tales actividades.

### 3.3. Armonización de las políticas autonómicas

La actualidad normativa más reciente nos ha traído la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.

Tal documento viene a dar cumplimiento a un deseo manifestado en la LIONDAU, de hacer que la accesibilidad a los espacios fuese algo real en nuestra sociedad. Se trata de un cambio de enfo-

que en la forma de afrontar el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad en la idea de lograr una normalización y en aras de la total inclusión.

Las barreras arquitectónicas vienen a ser una de las mayores desventajas con las que se encuentran, y esta toma de conciencia supone un cambio de actitud por cuanto que anteriormente se consideraba que las limitaciones venían dadas desde la propia discapacidad.

La citada Orden viene a dar un paso más en la intervención tendente a eliminar cualquier obstáculo que pudiese dificultar el disfrute del entorno. Y ello se deriva de lo dispuesto en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaron las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones. Ello supuso que por primera vez se regulasen dichas condiciones en una norma de rango legal ya que hasta esa fecha solamente las Comunidades Autónomas y en cumplimiento de sus competencias habían desarrollado una normativa de accesibilidad relativa al entorno urbano. Hasta entonces existía una muy perjudicial dispersión normativa, lo que hacía necesaria la elaboración de un referente unificador.

Así pues, el documento técnico al que hacemos referencia viene a desarrollar y dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final cuarta del Decreto que recogía la necesidad de la elaboración de un documento técnico de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados por cuanto que no en vano la experiencia acumulada –tal y como recoge el insistido reglamento– de más de una década «dedicada al desarrollo y aplicación de normas autonómicas, la realización de planes y obras de accesibilidad en municipios y edificaciones, la investigación y aplicación de avances técnicos, o la acción institucional de las administraciones públicas y el movimiento asociativo de personas con discapacidad. Gracias a todo ello la sociedad está más preparada para reconocer las ventajas de la accesibilidad universal y hacerlas suyas».

Pero algo que nos parece importante destacar es la importancia que el documento hace de la necesidad de una integración de la accesibilidad en la gestión del urbanismo a través de una mayor sistematización y unidad de criterio.

Se ha buscado además sustituir parámetros que habían quedado obsoletos por otros más modernos que se ajustasen más a las necesidades reales. Pero también se hacía necesario dar solución a los incumplimientos de los espacios públicos urbanizados con anterioridad; para ellos, la propia norma en referencia a la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad hace suya la definición de «ajustes razonables»: *se entenderán como las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de la igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.*

Cabe destacar que la norma recoge las exigencias relativas a espacios públicos urbanizados y áreas de uso personal, itinerarios peatonales accesibles, áreas de estancia, elementos de la urbaniza-

ción, cruces entre itinerarios peatonales e itinerarios vehiculares, urbanización de frentes de parcela, mobiliario urbano, elementos vinculados al transporte, obras e intervenciones en la vía pública y señalización y comunicación sensorial.

En todo caso, cuando no fuese posible llevar a cabo las soluciones prescritas en la norma, se habrán de buscar soluciones alternativas. Pese a que no se recoja expresamente, hemos de añadir que las soluciones alternativas no deberán en ningún caso crear situaciones discriminatorias. Nos parece un claro ejemplo de ello la accesibilidad a los elementos del patrimonio en los que se produce una inevitable colisión de derechos, lo que se ha de resolver de tal manera que la alternativa favorezca en aras de la igualdad en el disfrute.

### **3.4. La actividad administrativa de fomento en materia de accesibilidad. Especial alusión al Plan Nacional de Accesibilidad**

Si del espíritu de la LISMI y la LIONDAU se derivaba la necesidad de un cambio de mentalidad en la sociedad en aras a la consecución de los fines perseguidos, muchas han sido las iniciativas propuestas desde diferentes organismos tendentes a la consecución de una sociedad más plural en la que todos pudiésemos participar y disfrutar en condiciones de igualdad. No cabe duda de que una de las acciones más representativas de esta voluntad ha sido el Plan de Acción del Instituto Nacional de los Servicios Sociales, IMSERSO, para las Personas con Discapacidad 1997-2002, que vino a dar respuesta a las exigencias sociales de las personas que sufren algún tipo de discapacidad. Pero su característica principal es que constituyó un plan de acción integral además de un elemento de cohesión entre las diferentes administraciones implicadas en el sector de la discapacidad. En el propio plan se contemplan los principales mecanismos de cooperación: cooperación con Comunidades Autónomas para la cofinanciación y desarrollo conjunto de proyectos de intervención social, cooperación con ONG de personas con discapacidad, a través del Consejo Estatal de Personas con Discapacidad. Ya en el plan se diferencian los siguientes ámbitos de actuación: la accesibilidad arquitectónica y urbanística, la accesibilidad en el transporte y la accesibilidad en la comunicación. Una vez finalizado el Año Europeo de las Personas con Discapacidad en diversos países de Europa se adoptaron diferentes iniciativas en pro de los derechos de los discapacitados. En España se pensó en la conveniencia de elaborar un plan cuya finalidad fuese el conseguir la igualdad de oportunidades real y efectiva. Pero la elaboración y desarrollo de un plan dirigido a eliminar desigualdades se encuentra con obstáculos inevitables y difíciles de salvar. En la lucha por conseguir el respeto por la diversidad, las barreras aparecen como elementos que dificultan la participación y la plena integración. Pues bien, a pesar de que la normalidad se muestra presente en las políticas que pretenden esa ansiada integración, lo cierto es que la normalidad entendida como participación en igualdad de condiciones con los demás no ha de confundirse con aquella otra indeseada normalidad que da el mismo trato y con los mismos elementos a aquellas personas que tienen unas necesidades especiales. No se trata de uniformizar, sino de ofrecer a cada uno el entorno adecuado a sus necesidades. Pero dentro de estas inevitables y a la vez deseadas diferencias de atención nos podríamos encontrar con que finalmente se consiguiesen compartimentos estancos y claramente discriminatorios para las personas con discapacidades con respecto a quienes no las padecen. Así pues, el entorno, los espacios y los servicios en general han de ser

concebidos y proyectados desde su origen de manera que puedan ser utilizados de la misma manera por todas las personas. Ello viene a recogerse en la idea del «diseño para todos».

Así las cosas, bajo el lema del Diseño para Todos y la Igualdad de Oportunidades se crea en España el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012. Se pretende con él superar el estigma de la diferencia con la que habitualmente se ha tratado a las personas discapacitadas. Se parte de la consideración de que la dimensión humana no ha de venir definida en ningún caso por las capacidades. La diversidad ha de ser, pues, la norma. El Plan Nacional de Accesibilidad presenta un enfoque claramente innovador con respecto a las actuaciones que se venían realizando hasta la fecha. Constituye el plan un nuevo paradigma en la atención de las necesidades de las personas con discapacidad. A partir de entonces ya no van a ser solamente las personas que presentan algún tipo de discapacidad los únicos destinatarios de las normas sobre accesibilidad y sus medidas de aplicación, sino que lo que se intenta es lograr una mejor calidad de vida para todos. El desarrollo del plan se llevará a cabo entre los años 2004 y 2012, y ello a fin de garantizar la consolidación de las políticas de accesibilidad. Si hasta la elaboración del plan las políticas relativas a la accesibilidad dependían siempre de los servicios sociales, el plan, con el conocimiento de la multidisciplinariedad de la accesibilidad y su repercusión en muy diferentes ámbitos, intenta provocar un gran cambio de mentalidad dado que son muchos los sectores implicados, siendo necesario, por lo tanto, partir de una profunda formación para derribar comportamientos muy arraigados. Así pues, el plan tiene como destinatarios a todas las personas en general y no solamente las personas con discapacidad.

#### **4. CAPÍTULO CUARTO. TRATAMIENTO DE LA JURISPRUDENCIA MÁS ACTUAL SOBRE ACCESIBILIDAD EN EL MEDIO URBANO**

En el análisis del estado actual de la accesibilidad turística, las opiniones de juzgados y tribunales vienen a aportarnos luz al tratamiento de uno de los objetivos primordiales del presente estudio, las actuaciones de la Administración pública ante los incumplimientos normativos.

Vista la jurisprudencia más reciente, hemos observado cómo los temas más recurrentes son los relativos a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública por lesiones causadas como consecuencia de infracciones en la normativa de accesibilidad, la denegación de licencias por incumplimiento de la normativa sobre accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, la prohibición de acceso a locales a personas con discapacidad visual acompañadas de perros guía, la protección al patrimonio, delimitación de determinados conceptos que guardan relación con la accesibilidad, o solución de cuestiones competenciales, entre otros.

La responsabilidad patrimonial de la Administración pública viene a constituir uno de los temas más repetidos por las resoluciones de jueces y tribunales, uno de los temas pues, sobre los que más reclamaciones se presentan y sobre los que más acciones se ejercitan. La responsabilidad por los daños causados obliga a la Administración local, en virtud de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, a reparar los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios

públicos, remitiéndose a lo dispuesto en la legislación general sobre responsabilidad administrativa que viene constituida por los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Según lo dispuesto en su artículo 139.1 «los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos».

Tal responsabilidad tiene un carácter objetivo y a la vez directo cuyo fin no es otro que la asunción por parte de la Administración de los riesgos y consecuencias dañosas derivados de su actuar en el ejercicio de sus potestades y ello con independencia de quién lo haga y de cuál sea su intencionalidad. Ello ha sido puesto de manifiesto por la doctrina jurisprudencial, pero para que exista esa responsabilidad patrimonial han de darse los siguientes requisitos:

1. La realidad objetiva del daño que ha de ser evaluado económicamente e individualizado en relación con una persona o grupos de personas.
2. El daño debe ser antijurídico o, lo que es lo mismo, la persona que lo sufre no debe estar obligada jurídicamente a soportarlo.
3. Que la lesión sea imputable a la Administración a consecuencia del funcionamiento normal o anormal en relación directa inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención de circunstancias extrañas que pudieran alterar el nexo causal.

La jurisprudencia ha exigido tradicionalmente que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo<sup>3</sup>. Esto supone desestimar sistemáticamente todas las pretensiones de indemnización cuando interfiere en aquél, de alguna manera, la culpa de la víctima<sup>4</sup> o la de una tercera persona.

4. Ausencia de fuerza mayor.

Quien reclama la reparación del daño causado, esto es, el actor en el procedimiento judicial, ha de acreditar la realidad de los hechos en los que se fundamenta su pretensión y, muy particularmente, las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, lo que significa que ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto, entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público.

No se ha de olvidar que la moderna doctrina jurisprudencial ha querido ir paralela a las exigencias de la realidad social y lo hace al ponderar no solamente el aspecto subjetivo de la culpa exigible, sino el más real y efectivo del riesgo creado, llegando de esta manera a la llamada responsabilidad por riesgo o culpa agravada, lo que no viene más que a significar que una suavización de la rigurosa exigencia de la prueba de los hechos ante la peligrosidad de éstos.

<sup>3</sup> STS, de 20/1/84 (RJ 1984,135), 24/3/84 (RJ 1984,1490), 30/12/85 (RJ 1985,1545), 20/1/86 (RJ 1986,1116), etc.

<sup>4</sup> STS de 20/6/84 (RJ 1984,3722) y 2/4/86 (RJ 1986,2627).

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 14 de octubre de 2005 (JUR 2006/76652), desestima el recurso contencioso interpuesto contra la Resolución del Ayuntamiento de Vigo, de 5 de agosto de 2002, relativa a la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Se trata de la caída de una persona en una rampa sin barandillas que el órgano judicial en este caso no considera necesarias al estimar que la visibilidad era perfecta y que la caída fue debida exclusivamente a la desatención y despiste del demandante. Nos encontramos en un caso, pues, en el que no se estima que exista ese nexo causal exigido. En igual sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha excluye la responsabilidad de la Administración pública por no haber acreditado a través de los medios probatorios pertinentes la causalidad entre el daño producido y el mal estado de la calzada en la que se produce la caída de la actora. Ocurre lo mismo en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 23 de diciembre de 2004 <sup>5</sup>, que resuelve el caso de unas lesiones provocadas como consecuencia de un golpe contra una señal vertical colocada en la vía pública. El fallo desestima la petición de indemnización de la recurrente (asociación de disminuidos físicos), por entender que la señal se acomodaba a lo dispuesto en la normativa sobre supresión de barreras arquitectónicas.

Sin embargo, el caso contrario viene reflejado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Málaga, núm. 436/2004 <sup>6</sup>, en la que el tribunal considera la existencia del nexo causal en un accidente causado por una caída en la vía pública en unas escaleras peligrosas desprovistas de barandillas, lo que presupone una deficiente vigilancia por parte del Ayuntamiento en la conservación de las vías públicas de la localidad, por lo que dictamina haber lugar a la indemnización solicitada por la víctima. De igual manera, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 20 de diciembre de 2007 <sup>7</sup> en una caída también en la vía pública de un menor tetrapléjico en silla de ruedas como consecuencia de la ausencia del rebaje reglamentario en la acera, estimando así la petición del actor.

Claro caso de responsabilidad patrimonial de la Administración pública en una caída es la condena a los codemandados, propietario de un local de negocio y compañía aseguradora, a indemnizar con carácter solidario al actor la cantidad solicitada y con imposición de las costas procesales. La Audiencia Provincial de Murcia revoca de esta manera la sentencia de instancia, y lo hace al entender que el simple hecho de que el escalón esté construido en hormigón gris y, por tanto, de color distinto al del solado existente en ambos niveles, no exime y, ni siquiera reduce, la evidente responsabilidad y culpa del dueño del establecimiento, máxime porque la ubicación del escalón se muestra innecesaria y además sorpresiva e imprevisible sobre todo cuando se camina o avanza en grupo, lo que constituye un hecho frecuente en locales de estas características, teniendo en cuenta además que no existe señal o indicación alguna que informe de tal obstáculo. Los fundamentos jurídicos de la resolución de la Audiencia Provincial recogen el incumplimiento de la reglamentación aplicable a bares y restaurantes de la comunidad murciana, donde se establece la exigencia de que los tramos aislados de los peldaños para salvar un desnivel de altura menor de una planta tendrán un mínimo de tres peldaños, salvándose los desniveles menores con la construcción de una rampa.

<sup>5</sup> 953/2004, RJCA/2005//5.

<sup>6</sup> (JUR 2004/162539).

<sup>7</sup> RJCA 2001/16.

Pues bien, un tema también recurrente en las resoluciones de juzgados y tribunales es el otorgamiento de licencias. La jurisprudencia más reciente ha venido resolviendo situaciones en las que se debate la concesión o la denegación de licencias de obras y apertura de locales de negocio en relación con la normativa sobre accesibilidad.

Es preciso recordar que conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2001 <sup>8</sup>, el concepto de autorización se ajustaba a la noción clásica de acto administrativo que viene a permitir a una persona el ejercicio de un derecho o facultad que le corresponde y ello previa valoración de la legalidad de tal ejercicio en relación con el interés específico que el sujeto autorizante debe tutelar. Desde ese punto de vista tradicional, la autorización administrativa, en cuanto acto de control preventivo y de carácter meramente declarativo que no transfiere facultades, había de ser otorgada o denegada por la administración con la observancia de la más estricta legalidad. Ese carácter reglado es predicable no sólo del acto del mismo otorgamiento, sino de todos sus aspectos, como son: su contenido, la competencia del órgano otorgante y el procedimiento a seguir. Pues bien, las licencias municipales urbanísticas y de apertura de establecimiento constituyen manifestaciones típicas de las concesiones expuestas de actos autorizatorios.

Estas licencias de apertura vienen a sujetar a control municipal la apertura de establecimientos industriales, no limitándose al mero control y autorización de las instalaciones necesarias en su caso, sino que se proyecta hacia el futuro para condicionar de modo continuado el funcionamiento de la actividad. Por ello, vemos que una licencia no se reduce al solo momento de la autorización y con carácter preventivo, sino que se extiende con posterioridad a la verificación del cumplimiento efectivo de las condiciones fijadas en la licencia y después, a lo largo del desarrollo de toda la actividad <sup>9</sup>.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de febrero de 2008 <sup>10</sup> estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución que pone fin a la vía administrativa que a su vez desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra un Decreto del gerente municipal por el que se denegaba la concesión de licencia urbanística municipal para la implantación de actividad comercial en el que se hace una adaptación, con diversas obras, instalando entre ellas, una rampa móvil hecha a medida por un carpintero para el caso de que fuese necesario su uso.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en Sentencia de 14 de marzo de 2003, viene a dar la razón a la resolución de la Administración local al denegar la licencia de apertura de un local destinado a cine por incumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas.

Otro aspecto que habitualmente contempla la jurisprudencia es la denegación de acceso a locales a personas con discapacidad visual acompañadas de perros guía, en ese sentido se considera que el derecho existe independientemente de que la persona con discapacidad visual que pretenda entrar en el local vaya acompañada de otra.

<sup>8</sup> EDJ 2001/122099.

<sup>9</sup> STSJ Comunitat Valenciana 336/2006 (RJCA 2007/53).

<sup>10</sup> RJCA 2008/272.

Se ha de decir también que la protección de los derechos de las personas con discapacidad, la lucha por su integración en igualdad y la no discriminación, no evita que en ocasiones tales derechos entren en colisión con otros a los que se les ha de dar su correspondiente amparo, tal es el caso de la accesibilidad al patrimonio. Y para evitar que esa colisión se solucione empobreciendo alguno de los derechos en debate a favor de otro que pueda ser considerado de mayor importancia, la solución más habitual y la menos lesiva para los intereses en colisión es la utilización de las ayudas técnicas pertinentes según las necesidades. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1986 <sup>11</sup>, al analizar la ejecutividad de las ordenanzas municipales sobre accesibilidad a urbanizaciones y edificaciones y en relación con los accesos a edificaciones adyacentes a las murallas de la ciudad de Pamplona, declaradas Monumento nacional, en aras a conseguir la accesibilidad y evitar situaciones de peligro, acepta la utilización de plataformas elevadoras acoplables a una barandilla de la escalera que habría de ser instalada con posterioridad en la remodelación de un parque público.

La jurisprudencia, en su labor hermenéutica, viene además a aclarar conceptos, de manera que aporta luz a preguntas que las normas dejan sin una clara respuesta. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 5 de junio de 1988 ya incluía a las personas mayores en el grupo de personas con movilidad funcional reducida a efectos de accesibilidad y eliminación de barreras y ello en orden a exigir la dotación de medidas de adaptación en edificaciones. En este caso el objeto de discusión era un Decreto de la Consellería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de las Islas Baleares por el que se aprobaba el Reglamento para la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas. El recurso fue interpuesto por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Baleares.

Nos parece interesante la visión del «diseño para todos» que recoge la Sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba de 6 de febrero de 2001 <sup>12</sup>, es el caso de unas lesiones que se causa un menor al entrar en un establecimiento por una puerta de cristal sin la señalización adecuada para hacerla visible. El fallo condena al propietario del local a indemnizar a los padres del menor de edad lesionado, y ello pese a reconocer que en su momento se otorgó la pertinente licencia de apertura del local con tales condiciones. El hecho de tener una puerta de cristal sin franja alguna de color que haga notar su presencia supone un riesgo perfectamente evitable y así lo reconoce el tribunal y ello independientemente de quién sea y qué circunstancias tenga el que sufre la lesión, lo que responde, como decimos, a una idea de la accesibilidad para todos desde el diseño para todos.

A través de la protección a menores de edad o personas mayores se decanta la doctrina jurisprudencial por la extensión de la eliminación de barreras no como algo dirigido específicamente a un colectivo determinado de personas, sino que se trata de generalizar el concepto de la accesibilidad universal y ello como manifestación del reconocimiento jurisprudencial de los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad, reconocimiento que se hace con base en los principios de igualdad y no discriminación.

<sup>11</sup> RJ 1986/4396.

<sup>12</sup> JUR 2001/137031.

Pero la idea de no discriminación en el disfrute del entorno urbano no siempre es interpretada de la forma más acertada. Algo que nos parece muy importante y que ha de ser ineludible es la necesidad de que los accesos por parte de las personas que tiene algún tipo de limitación o discapacidad han de hacerse de forma normalizada. No cabe otra solución. Hemos visto principalmente en accesos a edificios de uso público, que se tiende, a fin de eliminar las barreras y facilitar la accesibilidad, a buscar soluciones fáciles y poco costosas –dicho así podría parecer entendible e incluso legítimo– y esas soluciones pasan en muchos casos por la búsqueda de itinerarios alternativos. Hemos escuchado cómo se habla y se propugna la integración, la igualdad y la normalidad y, sin embargo, se admiten ese tipo de itinerarios que en muchos casos se constituyen como discriminatorios. Resulta absolutamente intolerable que para acceder a un hotel, bar o restaurante haya que pasar por las cocinas, lavanderías, zona de calderas de calefacción, etc. En este sentido, y como ejemplo de la escasa importancia que se concede a este extremo que estamos tratando, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 4 de abril de 2005<sup>13</sup>, en ella, y con motivo del debate sobre la anulación o no de las licencias en la apertura de un establecimiento hostelero con música en el que, además de otros elementos (insonorización) se debatía su accesibilidad, el órgano judicial entiende que la actividad cumplía sobradamente con las condiciones de accesibilidad, el hecho de que el acceso al local por personas con discapacidad se articulara a través de la puerta de emergencia cumple con el requisito fundamental del grupo normativo aplicable, que es permitir un acceso desde el exterior que carezca de barreras y obstáculos, lo que se consigue perfectamente con la solución buscada, ya que, además, por su propia naturaleza, la salida de emergencia no podría nunca presentar barreras arquitectónicas u obstáculos físicos que impidieren el paso. La aducida discriminación, por el hecho de que la persona discapacitada tuviera que acceder al local por la puerta de emergencia, lugar distinto del acceso general, no tiene la mayor virtualidad, toda vez que cabría un acceso distinto del general que tampoco fuese la salida de emergencia y no por ello se produciría necesariamente la alegada discriminación, sin que la desafortunada expresión de la apelante referida a la calificación del acceso como «puerta de servicio» constituya argumento con suficiente peso específico para desvirtuar lo anteriormente expuesto.

Y ya con respecto a la planificación urbanística cabe destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda) Sentencia núm.455/2007, de 14 de junio, en la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo de un particular contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Sanxenxo por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Municipal, anulando en parte el acuerdo y el plan en el que se recoge la apertura de un nuevo vial con incumplimiento de la normativa de accesibilidad y eliminación de barreras.

De igual manera la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga), de 11 de abril de 2002, estima en parte el recurso entablado, declarando la nulidad de la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de Málaga por la que se aprobaba en definitiva la revisión-adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Benalmádena, retrotrayendo las actuaciones al trámite al que fueron omitidas las adaptaciones necesarias para la movilidad de las personas con discapacidad y las determinaciones dirigidas a la eliminación de las barreras arquitectónicas, que habrán de ser incluidas conforme a la legislación vigente.

<sup>13</sup> JUR 2005/99834.

Pues bien, la jurisprudencia analizada nos ha llevado a la conclusión de que los particulares pueden ver protegidos sus derechos a través de la tutela judicial que, de observarse los requisitos legales, concede amparo a quienes se hayan visto de alguna manera afectados.

## 5. CAPÍTULO QUINTO. SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA ACCESIBILIDAD URBANÍSTICA

Las Administraciones públicas cuentan con un instrumento a disposición de las personas con discapacidad a fin de dar solución a las quejas surgidas como consecuencia de los incumplimientos en materia de accesibilidad universal y por el que las partes implicadas en el conflicto se someten a un órgano arbitral imparcial, independiente y confidencial.

El Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, establece y regula este sistema arbitral y lo hace al amparo de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad. Con tal finalidad se ha constituido la Junta Arbitral Central para aquellas quejas que afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma y aquellas otras de competencia estatal en ejecución. Así pues, podemos hablar de tres tipos de diferentes de conflictos que pueden ser sometidos a arbitraje, los primeros se refieren a aquellas quejas derivadas de situaciones que pudiesen afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma y que son resueltos por la Junta Arbitral Central, los segundos se refieren a quejas de competencia estatal en ejecución, resueltos por el mismo órgano y, en tercer lugar, aquellos que afectan a una Comunidad Autónoma, donde serán resueltos por una junta arbitral formada por árbitros designados por la Administración.

Los espacios públicos urbanizados constituyen una de las competencias específicas del sistema de arbitraje recogido legalmente junto con otros como son las telecomunicaciones, infraestructuras y edificación y transportes.

Como decimos, en cada Comunidad Autónoma ha de haber una junta arbitral con árbitros designados por la Administración, y participación de las asociaciones de personas con discapacidad y asociaciones de familiares más representativas; son éstos quienes han venido demandando con una mayor insistencia la utilización de este sistema desde hace años. Cabe destacar el importante papel que desempeñan las juntas arbitrales correspondiéndoles, además de la resolución de conflictos, el fomento del sistema en sí mismo, es decir, su promoción a través de ofertas públicas de sometimiento.

Las situaciones que son susceptibles de ser llevadas ante el sometimiento arbitral son aquellas que se consideren constitutivas de discriminaciones tanto directas como indirectas, acosos, incumplimientos de exigencias de accesibilidad, aquellas, también, que de alguna manera puedan ser susceptibles de ajustes razonables y aquellos otros casos en los que se produzca el incumplimiento de medidas de acción positiva recogidas legalmente.

Se tratará, por lo tanto, a través de la intervención arbitral, de paralizar las situaciones discriminatorias y proceder a la reparación del daño causado con ello con la adopción de aquellas medidas que sean necesarias para evitar las discriminaciones.

El procedimiento se inicia siempre a instancia de parte, esto es, de la persona agraviada o bien a través de su representante legal o de aquellas organizaciones representativas.

La queja habrá de ser resuelta por un único árbitro cuando la resolución sea inferior a tres mil euros o por un órgano arbitral integrado por tres miembros, que serán propuestos por la Administración pública, las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias y las organizaciones de carácter económico sin ánimo de lucro y con mayor implantación en el ámbito territorial de la junta arbitral. Finalmente, cabe decir que las resoluciones de la junta arbitral no son susceptibles de recurso y tienen el valor de una sentencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO DÍAZ, A.L., ALCALDE RODRÍGUEZ, M.A. y FONTANIL GÓMEZ, Y. (2005): «Las necesidades de las personas con discapacidad», *Revista Psicothema*. Ed. Facultad de Psicología de la Universidad de Oviedo y el Colegio Oficial de Psicólogos del Principado de Asturias, Oviedo.
- AGUADED GÓMEZ, M.C. e IPLAND GARCÍA, J. (1999): *Las barreras arquitectónicas ante la diversidad. Estrategias para la atención a la diversidad*. Actas de las V Jornadas de Atención a la Diversidad. Ed. Hergué, Huelva.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E., GONZÁLEZ BADÍA, J. y MOLINA FERNÁNDEZ, C. (2006): *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*. Ed. Comares. Granada.
- ALEJANDRE DE LA TORRE, A. y LÓPEZ BUSTO, A. (2006): «La accesibilidad arquitectónica para personas con discapacidades sensoriales en los espacios deportivos», *Rv. digital*. n.º 103, Buenos Aires.
- ALONSO LÓPEZ, F. (2002): «Metodología y objetivos del Primer Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012», *Rev. Elect. Minusval*.
- (2004): *Libro verde de la accesibilidad en España: diagnóstico de situación y bases para elaborar un plan integral de supresión de barreras*. Ed. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- (2005): «El autobús accesible: algo más que un piso bajo: conclusiones de la Jornada», Jornada de formación y debate *El autobús accesible: algo más que un piso bajo*. Ed. FEMP y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, IMSERSO, Madrid.
- (2007) *La accesibilidad universal y el diseño para todos: los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades III*, Tratado sobre la discapacidad. Ed. Thomson Aranzadi, 2007, Navarra.
- (2009): «The benefits of building barrier-free: a contingent valuation of accessibility as an attribute of housing», *European Journal of Housing Policy*. Department of Urban Studies, University of Glasgow.
- BARBA, R. y PIÉ, R. (1996): *Arquitectura y turismo: Planes y proyectos*. Ed. Centre de recerca i projectes de paisatge, CRPP, Barcelona.

- BARTON, L. (Comp.) (1998): *Discapacidad y sociedad*. Ed. Morata S.L., Madrid, y Fundación Paideia, La Coruña.
- CAGMANI, R. (1995): «El desarrollo urbano sostenible. Razones y fundamentos de un programa de investigación», *Rev. Papeles de Economía Española*, CECA, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.
- CALLE VAQUERO, M. DE LA (2002): *La Ciudad Histórica como Destino Turístico*. Editorial Ariel, Barcelona.
- CAMPOY CERVERA, I. (2004): *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Ed. Dykinson, Madrid.
- CAYO PÉREZ BUENO, L. (2005): *Mejora de la accesibilidad universal a los entornos. Propuestas normativas del CERMI estatal*. Comité Español de representantes de personas con discapacidad, Madrid.
- DEL MORAL ÁVILA, C. y DELGADO MÉNDEZ L. (2002): «Patrimonio accesible: Ciencia y Arte para el ser humano». *Actas de las VI Jornadas Andaluzas de Difusión de Patrimonio Histórico*. Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, Málaga.
- ESPINOSA RUIZ, A. (2006): «La accesibilidad al patrimonio cultural. Cinco tópicos, cinco estrategias», *Rev. Turismo Polibea*.
- GÓMEZ GIMÉNEZ, M.L. (2003): «Las barreras arquitectónicas y las personas mayores: nuevos retos desde la intervención administrativa en la promoción de vivienda», *Rev. Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova. Vol. VII*, núm. 146, Universidad de Barcelona.
- LENTINI, B. y OCHIUTO, M. (1991): *La città accessibile. Analisi e progetto nel piano per l'abbattimento delle barriere architettoniche*. Alinea Editrice s. r. l, Firenze.
- MARCOS PÉREZ, D. y GONZÁLEZ VELASCO, D.J. (2003): *Turismo Accesible: hacia un turismo para todos*. Ed. Mazars, Madrid.
- MORENO REBATO, M. (2007): *Accesibilidad, urbanismo y edificación*. Universidad Rey Juan Carlos I, Madrid.
- OLIVERA POL, A. (2000): «Barreras urbanísticas arquitectónicas y de transporte en centros históricos». Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos históricos, *III Jornadas de geografía urbana*. Universidad de Burgos, Servicio de Publicaciones, Burgos.
- RODRÍGUEZ-LORAS DEALBERT, J. (2006): *La accesibilidad en los edificios sujetos a propiedad horizontal*. Ed. Fundación Registral, Madrid.
- ROVIRA-BELETA CUYÁS, E. (1998): *El Libro Blanco de la Accesibilidad*. Fundación Barcelona Olímpica, Barcelona.
- STONEHAM, J.M., STENBERG, L., BENNELICK, D., CROSBY, T. y WHITE, J. BY (2005): «Easy Access to Historic Landscape», *Rev. English Heritage*.