



Colección
Convención ONU

LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL
Y SU GESTIÓN COMO ELEMENTOS
IMPRESINDIBLES PARA EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

CēRMi

COMITÉ ESPAÑOL
DE REPRESENTANTES
DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD

CONVENCIÓN
ONU DISCAPACIDAD ANIVERSARIO

S
ediciones
cinca

Ediciones cinco



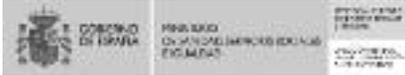
Colección Convención ONU
N° 16

DIRECTORES:

Luis Cayo Pérez Bueno

Leonor Lidón Heras

CON EL APOYO DE:



PRIMERA EDICIÓN: mayo, 2016

© **DEL TEXTO:** CERMI

© **ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA:** Javier Miranda Erro, 2016.

Reservados todos los derechos.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en esta obra incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones CincA se identifique con las mismas.

DISEÑO DE LA COLECCIÓN:

Juan Vidaurre

**PRODUCCIÓN EDITORIAL,
COORDINACIÓN TÉCNICA
E IMPRESIÓN:**

Grupo Editorial CincA

c/ General Ibáñez Íbero, 5A

28003 Madrid

Tel.: 91 553 22 72.

grupoeditorial@edicionescincA.com

www.edicionescincA.com

DEPÓSITO LEGAL: M-23318-2016

ISBN: 978-84-16668-16-8

LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL
Y SU GESTIÓN COMO ELEMENTOS
IMPRESINDIBLES PARA EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Javier Miranda Erro

CēRMi
COMITÉ ESPAÑOL
DE REPRESENTANTES
DE PERSONAS
CON DISCAPACIDAD

CONVENCIÓN
ONU DISCAPACIDAD ANIVERSARIO

S
ediciones
cinca

A Teresa y a Marijose

“Izan zirelako gara eta garelako izango dira” (Joxe Migel Barandiaran)

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| AGRADECIMIENTOS | 11 |
| PRÓLOGO Roger Campione..... | 15 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 19 |
| PARTE I | 33 |
| 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS | 35 |
| 2.1 La discapacidad de las ciencias sociales y jurídicas y de las teorías de la justicia | 35 |
| 2.2 Teorías de la justicia: una aproximación al enfoque de las capacidades como propuesta | 38 |
| 2.3 La teoría inclusiva del enfoque de las capacidades. La accesibilidad como llave para su desarrollo y aplicación | 44 |
| 2.4 La Organización Mundial de la Salud y las visiones de la discapacidad | 52 |
| 2.5 El tratamiento social de la discapacidad. Los modelos | 53 |
| 3. LA ACCESIBILIDAD Y EL ORDENAMIENTO (Reflexión A) | 61 |
| 3.1 Antecedentes. Los modelos y la CIDPD | 61 |
| 3.2 La CIDPD como positivación del modelo social y sus principios .. | 63 |
| 3.3 La accesibilidad en la CIDPD | 65 |
| 3.4 El mandato para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a la CIDPD | 68 |
| 3.5 Normativa estatal en materia de accesibilidad | 70 |
| 3.6 La Ley Foral 5/2010 | 80 |



| | |
|---|-----|
| 3.6.1 Marco competencial de la Comunidad Foral de Navarra en materia de accesibilidad | 82 |
| 3.6.2 Antecedentes: Modelo médico y ámbitos limitados | 83 |
| 3.6.3 Asunción del modelo social por parte de la Ley Foral 5/2010. Novedades destacadas | 86 |
| 3.6.4 El (no) impacto en el ordenamiento de la Ley Foral 5/2010. Seis años perdidos | 89 |
| 4. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN (Reflexión B) | 93 |
| 4.1 Los Planes de Accesibilidad | 93 |
| 4.2 La norma UNE 170.001-1 y 2 | 96 |
| 5. LAS DINÁMICAS SOCIALES (Reflexión C) | 99 |
| 5.1 Los informes de derechos humanos | 101 |
| 5.2 Informe “100 denuncias 100” del CERMI | 103 |
| 5.3 La utilización de la accesibilidad para otros fines | 104 |
| PARTE II | 107 |
| 6. LA ACCESIBILIDAD Y SU GESTIÓN | 109 |
| 6.1 Nuevas urbanizaciones | 112 |
| 6.1.1 Diseño de la investigación | 112 |
| 6.1.2 Parque Trinitarios | 117 |
| 6.1.3 Quinta fase de Arrosadia (Parque Lago Arrosadia) | 130 |
| 6.1.4 Parque norte Lezkairu | 148 |
| 6.1.5 Discusión | 174 |
| 6.2 Nuevas edificaciones. Intervención pública y privada en locales en edificios existentes | 176 |
| 6.2.1 Diseño de la investigación | 176 |
| 6.2.2 Oficina de Turismo | 178 |
| 6.2.3 Biblioteca de San Francisco | 183 |
| 6.2.4 Locales de titularidad privada | 194 |
| 6.2.5 Discusión | 199 |
| 6.3 Gestión de la accesibilidad municipal | 200 |
| 6.3.1 Diseño de la investigación | 202 |
| 6.3.2 La identificación de la accesibilidad en las actividades desarrolladas | 209 |



| | |
|--|-----|
| 6.3.3 La accesibilidad y la intervención en el entorno | 210 |
| 6.3.4 Los productos y servicios | 219 |
| 6.3.5 ¿Cómo mejorar la gestión municipal para la consecución de la accesibilidad? | 221 |
| 7. CONCLUSIONES | 223 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA | 227 |
| ANEXOS | 239 |

ABREVIATURAS

| | |
|------------|---|
| AAPP | Administraciones Públicas. |
| AENOR | Asociación Española de Normalización y Certificación. |
| AGE | Administración General del Estado. |
| AU | Accesibilidad universal. |
| BON | Boletín Oficial de Navarra. |
| CAV | Comunidad Autónoma del País Vasco. |
| CCAA | Comunidades Autónomas. |
| CE | Constitución Española. |
| CERMI | Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. |
| CFN | Comunidad Foral de Navarra. |
| CIDPD | Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. |
| CIF | Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. |
| CTE | Código Técnico de la Edificación. |
| CTN | Comité Técnico de Normalización. |
| DALCO | Deambulación, aprehensión, localización y comunicación. |
| DpT | Diseño para todas las personas. |
| EELL | Entidades Locales. |
| IBILI | Del euskera, infinitivo que tiene dos acepciones: andar y funcionar. |
| LFAUDITOPE | Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas. |
| LGDPDIS | Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. |
| LIONDAU | Ley 51/2003, de 3 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. |
| LISMI | Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. |
| LORAFNA | La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. |
| OMS | Organización Mundial de la Salud. |
| PA | Plan de Accesibilidad. |
| PMR | Persona con movilidad reducida. |
| UNE | Una Norma Española. |
| UPNA | Universidad Pública de Navarra. |

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer en primer lugar al CERMI Estatal, y muy en particular a su presidente, Luis Cayo Pérez Bueno, la oportunidad que me brindan para publicar este trabajo de investigación.

Ya en un plano mucho más íntimo, doy las gracias a mi madre, porque es sobre todo a ella a quien corresponde cualquier mérito. Una mujer que, enviudando con apenas cuarenta años, con tres hijos pequeños, fue capaz de reinventarse y sacarlos adelante con una dignidad envidiable. Ella, hoy ya con 89, sigue añadiendo vida a los años más que años a la vida, y sigue en todo momento dispuesta a hacer lo que haga falta y pueda por todos nosotros. Lo suyo sí que es un ejemplo a seguir. Gracias mamá.

Cuando decidí embarcarme en la elaboración de esta investigación ni por asomo era consciente, por imprevisibles, del gran número de experiencias que iba a vivir a partir de entonces. Desde la idea, quizá vaga y romántica, de lanzarme a esta aventura, pasando por el primer proyecto, más o menos coherente, hasta llegar a verla ya finalizada como un ente con vida propia, pasa mucho tiempo y sobre todo, por la vida de uno, pasan e influyen muchas personas.

Marcando una línea imaginaria como referencia inicial para este trabajo no dudo de que esta se encuentra bajo la sombra del Departamento de Sociología de la UPNA. Me remonto a 2009, a la primera promoción del Máster de Dinámicas de Cambio de las Sociedades Modernas Avanzadas, a donde llegué por sugerencia de Javier Blázquez. Unos meses antes fue él quien me invitó a conocer a Habermas y a su obra, cuando por su compromiso moral en la defensa de la justicia y los derechos humanos acudió a Pamplona a recoger el premio internacional 2008 que le concedió la Fundación Bru-



net. Pero fue durante el citado máster cuando empecé a darme cuenta de la existencia de un mundo que, hasta ese momento, apenas conocía de oídas. Recuerdo aquel inicio de curso como algo que, todavía, me sigue haciendo eco en la memoria: autores en los que hasta entonces no me había detenido, discursos que, aun teniendo un componente jurídico o filosófico, en algunos casos trascendían ambos campos e intentaban conectar con la realidad social... Para mí aquello fue como un renacimiento intelectual que el activismo –lo traigo ya a colación– se encargó de enriquecer trazando conexiones, dándole rentabilidad social a la nueva experiencia. Arendt, Rawls, Habermas, Nussbaun, Sen, Bourdieu, Ibáñez, Bauman, Beck, Giddens, Castoriadis y tantos otros no sabrán nunca qué valor han tenido sus aportaciones para mí. Me permito el ingenuo capricho de agradecerérselo aquí y confesar de paso mi deseo de que este libro contenga algo de ellos.

Por todo ello, por darme la oportunidad de acercarme al tesoro del saber que representan estos nombres, mi reconocimiento se extiende lógicamente al propio Javier Blázquez, quien siete años después sería presidente del tribunal que juzgó mi tesis doctoral, el germen de este volumen. A él y a sus compañeros de tribunal, Esperanza Alcaín y Rafael de Lorenzo, les agradezco muy sinceramente su interés por la investigación y sus oportunos comentarios.

Si tuviera que identificar dentro del medio universitario un causante principal del *existere* de este trabajo, mi dedo no señalaría a otro que a Ignacio Sánchez de la Yncera. Fue él quien me presentó a Roger Campione, mi generoso, paciente e indulgente -no tengo claro en qué orden ponerlo- director de tesis, y también quien movió los hilos necesarios para que nuestra relación, académica y también afectiva y emocional, diera sus primeros pasos. Igualmente quiero reconocer la labor de mis tutores del Trabajo Fin de Máster, Celso Sánchez y Ricardo Feliú, por su ayuda para dar forma al embrión de tesis que fue aquella primera investigación. Y es también de justicia agradecer tanto a Carlos Vilches sus clases magistrales de “Sociología aplicada y métodos y técnicas de investigación” como a todas las personas que han sido entrevistadas en el trabajo de campo por las facilidades que me han brindado. A ellas como a muchas otras...

Hacer una lista de las personas del ámbito académico que han influido en mí es correr el riesgo de olvidarme de algunas. Con todo sí quiero significar la generosidad del departamento de Derecho Público de la UPNA, en particular del área de Filosofía del Derecho, por entender y apoyar el contenido de mi proyecto y, después, por aco-



gerlo en su Facultad. Valoro especialmente su disposición, sobre todo teniendo en cuenta que esta investigación, al enmarcarse en la disciplina de la Sociología del Derecho, podía modificar los patrones aplicables de lo que es un trabajo jurídico al uso. La particularidad que definía ya desde su origen la investigación no tiene otra causa que la propia vocación de esta, la de contribuir a aproximar un poco más el día en el que no exista discriminación para el colectivo de las personas con discapacidad y sus familias. Un reto que compartimos quienes integramos el movimiento social desde, otra vez, el activismo.

Como en el académico, la lista de agradecimientos en este ámbito resultaría interminable... tan sólo mencionaré a mis compañeros y compañeras de la asociación Ibili, a las personas que forman y han formado parte del Comité Ejecutivo de la plataforma de la discapacidad en Navarra (CERMIN), que durante cuatro años he tenido el honor de presidir, a los miembros del Comité Ejecutivo del CERMI Estatal y, muy en concreto, a su presidente, Luis Cayo Pérez Bueno, a la Fundación ONCE (que, además, me ha apoyado económicamente en la elaboración del imprescindible trabajo de campo de esta investigación), a Fefa Álvarez y Martín Oteiza, a quienes más que habitualmente he utilizado como oráculo de cabecera... a todas estas personas con las que he compartido espacio, tiempo e ilusiones, mi agradecimiento por haberme permitido estar a su lado para aprender y, también, aprehender.

Concentro en sus nombres el reconocimiento a quienes desde el asociacionismo se implican voluntaria y apasionadamente por una sociedad justa, trabajando con una dedicación que en mi caso ha sido casi prioritaria, dejando a veces a mi familia en un lugar menos preferente. Pedir perdón por ello no me parece que sea la manera de resolverlo ni de pagarles esa deuda. Lo que sí haré es agradecer, tanto a Marijose como a Itsaso y Xabier, su comprensión por entender esto del compromiso aunque, sinceramente, a veces, se lo he puesto muy complicado.

Y quiero cerrar esta reseña recordando a un buen amigo que falleció el 19 de diciembre de 2015. En verano un fulminante cáncer se cruzó en su camino. Desde el primer momento supo cómo iba a terminar y también nos lo hizo saber a todos, familia y amigos, pero no hablándonos de la muerte, sino de la vida y del futuro. Fue despidiéndose a la vez que preparaba ese adiós en el que no iba a estar. Cuando hablé con él la primera vez desde que se le detectara el mal me dijo que sentía mucho que yo no pudiera ir a su casa para vernos porque el ascensor del edificio era pequeño. Quedamos en que, para resolverlo, nos comunicaríamos por teléfono todas las semanas. Así fue



nuestra relación a lo largo de cuatro meses. Cuando falleció, el día que estuvimos en el crematorio, se leyó una carta que escribió a su nieto Adur, pero esa carta nos la dirigía a todos los que nos sentíamos cerca de él. Le cedía el testigo de la vida y le decía que anduviera su camino sin prisa, sin pausa, observando, buscando nuevas perspectivas. Le aconsejaba vivir la vida de la manera que él aprendió de sus padres; de la forma que “el pragmático” Sennett (discípulo de Arendt) describe el trabajo de los artesanos: “El gusto de hacer las cosas por hacerlas bien hechas”. También le, nos, contaba en la carta que durante su vida había estado involucrado en la lucha contra la desigualdad y que siempre había intentado respetar y reconocer la diferencia, al otro... Al día siguiente, en la despedida civil, en una sala repleta de allegados, el conductor de la ceremonia introdujo el acto explicando por qué se hacía allí. Javier había querido, entre otras cosas, que fuera en un lugar al que pudieran llegar personas en silla de ruedas. Al escucharlo sentí un escalofrío porque en aquella sala no había más sillas de ruedas que la mía. El guiño póstumo que mi amigo me hizo confirmaba que la accesibilidad era la llave para que yo pudiera ejercer mi derecho a poder estar allí, y así, despedirme de él en igualdad de condiciones que el resto de amigos y familiares.

Termino ya. Y lo hago tomando prestadas las palabras que solía utilizar Barandiaran para explicar que las grandes metas no se consiguen por medio de actos individuales, aunque las actitudes individuales sí influyen en el resultado final: “Izan zirelako gara eta garelako izango dira”. (Porque fueron somos, porque somos serán).

PRÓLOGO

El lector curtido en el campo de la discapacidad y la accesibilidad universal no enriquecerá su bagaje teórico leyendo estas líneas de prólogo. Para ello dispone del texto escrito por Javier Miranda que cumplirá sobradamente –no lo dude el lector– con las expectativas de quienes deseen tener un conocimiento profundo, esencial y actualizado sobre la gestión de la accesibilidad universal y su imbricación con los derechos fundamentales. Así pues, mis palabras van a ser, más que una introducción al texto, una acotación al contexto.

Con la publicación de este trabajo, el autor corona un esfuerzo que no ha sido solo académico sino también social y personal. Javier ha alcanzado el grado de Doctor por la Universidad Pública de Navarra, en febrero de este año, defendiendo una tesis doctoral que ahora, sin cambios sustanciales, tengo el honor de prologar como libro. Honor que se me brinda en calidad de director de tesis y acompañante del autor durante la travesía, un largo trecho en el que nuestra relación no ha sido la que tradicionalmente se instaura entre un director y un doctorando o entre un maestro y un discípulo. Por una razón muy sencilla: cuando acudió a mi despacho para pedirme que fuera su director, Javier tenía en su haber un repertorio de conocimientos sobre el objeto de la investigación que pretendía llevar a cabo, muy superior al de cualquier aspirante novato al doctorado e incluso al de su incipiente director de tesis. Por paradójico que pudiera parecer, debo decir que con él he sido yo el que ha aprendido mucho sobre accesibilidad universal y los derechos de las personas con discapacidad.

Quizá esta singular confianza tenga una explicación racional ya que Javier, ese primer día, llegó a mi vera con una dilatada experiencia de coordinación y militancia en el asociacionismo de la discapacidad, coincidiendo además la época de gestación



de la tesis con su condición de Presidente del CERMI Navarra. Había pues mucho cimiento sobre el que construir una sólida investigación académica: lo que se precisaba por mi parte era orientar, fortalecer las herramientas, enseñar un método y, sobre todo, guiar para adentrarse en los meandros del análisis teórico y iusfilosófico. Comprenderán, por tanto, que no me detenga en el contenido específico de la obra sino únicamente para destacar un rasgo que me permita contextualizar su mérito añadido.

El objetivo principal de la investigación es el estudio crítico del modelo de gestión como paso necesario para una adecuada concreción de la accesibilidad universal, partiendo de una premisa teórica, fundamentada en la primera parte, que aquilata la estrecha vinculación entre la accesibilidad universal y el ejercicio de los derechos fundamentales. La forma más cabal de hacerlo, y opino que se ha hecho con solvencia, consistía en medir y contrastar la fuerza de los argumentos teóricos y normativos con la realidad empírica, es decir, en realizar un trabajo de sociología jurídica de la buena. Entre el propósito de Javier y mi convencimiento de que el análisis filosófico del derecho jurídicamente más consistente también debe ser socialmente relevante, se ha producido una especie de goethiana afinidad electiva.

Por este motivo me parece que estamos ante una tesis doctoral atípica en los estudios jurídicos, pero atípica en un sentido positivo porque será útil no solo para los teóricos y los académicos que deseen acercarse al tema sino también, y de modo especial, para las instituciones y los colectivos que trabajan en el ámbito de la accesibilidad universal. Y digo útil en sentido etimológico, es decir, me refiero a la cualidad que tiene este libro de poder ser usado también fuera del marco universitario. Ahí está su atipicidad respecto a una tradición doctoral, demasiado extendida en nuestro campo, enclavada con frecuencia en meras y prolijas glosas doctrinales que acaban esclerotizando el conocimiento de los fenómenos jurídicos. De ahí la afinidad electiva entre la índole de esta obra y mi visión de la filosofía del derecho, una disciplina cuyo ejercicio resulta intelectualmente provechoso cuando es capaz de echar raíces en el amplio y fértil territorio fronterizo que hay entre la teoría jurídica y las demás ciencias sociales.

Todo el que haya pasado por la inolvidable experiencia de escribir una tesis doctoral recuerda que no le habría venido mal disponer de unas semanas más para rematar ciertos puntos controvertidos; al mismo tiempo era consciente de que, si no ponía de una vez punto y final, aquello se acabaría convirtiendo en el telar de Penélope. Una tesis, resultado de años de trabajo, es como un buen whisky: seguramente mejoraría quedando más tiempo en el barril y no cabe duda de que en el libro hay cuestiones a pro-



fundizar y horizontes abiertos. Pero ahora, permítaseme el minúsculo desahogo, las exigencias derivadas de las marismas hispano-boloñesas ya no buscan la maduración ideal y perfecta de la mezcla sino el sello del decreto de turno.

No fue fácil llevar a buen puerto la tarea. No fue fácil por razones objetivas y universales, pues nunca lo es realizar una tesis doctoral, pero tampoco fue fácil por motivos ambientales y académicos: ese rasgo atípico del proyecto al que me refería antes, ese anhelo interdisciplinar y firmemente orientado a producir un estudio que sirviera para algo más que acumular polvo en algún repositorio o biblioteca, al principio no fue bien recibido en su propio barrio universitario. Y no lo fue hasta que no se vio que lo diferente no choca con lo riguroso y que lo interdisciplinar, lejos de estar reñido con lo científico, es lo que debe caracterizar al jurista competente. Afortunadamente, la magnífica defensa pública y la excelente actuación del tribunal compuesto por Javier Blázquez, Rafael de Lorenzo y Esperanza Alcaín, así como de las revisoras externas Amparo Garrigues y María José García Salgado, especialistas a quienes quiero agradecer una vez más su disponibilidad y sus valiosas aportaciones, han resarcido al doctorando de la inquietud temporal. Y ahora, a modo de colofón, ve la luz un libro que sin duda va a consolidarse como referencia obligada para quien esté interesado en la gestión de la accesibilidad universal y, más en general, en los estudios socio-jurídicos.

Roger Campione
Oviedo, mayo de 2016

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es investigar la realidad sobre la gestión para lograr la adecuada consecución de la accesibilidad universal (AU). Con este fin, es necesaria la aplicación de una metodología científica que permita, una vez contemplados y analizados los aspectos teóricos y prácticos más importantes del objeto de estudio, extraer conclusiones respecto a la distorsión, y también tensión, que se produce entre el derecho y el hecho, entre lo que debe ser y lo que es. Interesan en esta investigación los resultados obtenidos, las conclusiones del análisis de campo y su impacto sobre el sujeto de derecho. La ciencia es el conjunto de técnicas y métodos que nos permiten organizar el conocimiento sobre la estructura de hechos objetivos y al alcance de distintos observadores. Pues bien, aquí se trata de aplicar los recursos científicos objetivos disponibles para encontrar la respuesta a las preguntas que se plantean. Como indica Bachelard:

Por una tendencia casi natural, el espíritu precientífico centra sobre un objeto todos los conocimientos en los que ese objeto desempeñe un papel sin preocuparse por las jerarquías de los papeles empíricos. El conocimiento de lo real es una luz que siempre proyecta alguna sombra. Jamás es inmediata y plena. Las revelaciones de lo real son siempre recurrentes. Lo real no es jamás "lo que podría creerse", sino siempre lo que debería haberse pensado. La ciencia tanto en su principio como en su necesidad de coronamiento, se opone en absoluto a la opinión. Si en alguna cuestión debe legitimar la opinión, lo hace por razones distintas de las que fundamentan la opinión; de manera que la opinión, de derecho, jamás tiene razón. La opinión piensa mal; no piensa; traduce necesidades en conocimientos. En la vida científica los problemas no se plantean por sí mismos. Es precisamente este sentido del problema el que indica el verdadero es-



píritu científico. Para un espíritu científico todo conocimiento es una respuesta a una pregunta. En la formación de un espíritu científico, el primer obstáculo es la experiencia básica, es la experiencia colocada por delante y por encima de la crítica, que, ésta sí, es necesariamente un elemento integrante del espíritu científico, que debe formarse en contra de la naturaleza, en contra de lo que es, dentro y fuera de nosotros, impulso y enseñanza de la naturaleza, en contra del entusiasmo natural, en contra del hecho coloreado y vario (Bachelard, 2004: 15-16).

El marco teórico del trabajo está situado en lo que hoy es el mundo de la discapacidad y en el nuevo paradigma que ha emergido en los últimos años. Se pretende fundamentar que hoy la AU ha comenzado a considerarse, en el plano teórico-jurídico, como un presupuesto esencial para el ejercicio de derechos fundamentales de cualquier persona. A pesar de que, como se verá en la segunda parte, el resultado obtenido en la investigación evidencia notables carencias y deficiencias en la gestión de la accesibilidad, al menos en cuanto al desarrollo normativo, ha habido un sustancial y favorable cambio. Se ha intentado buscar respuesta a las preguntas planteadas y expresadas en las hipótesis recogidas¹.

En el plano del derecho se ha pasado a contemplar la AU y el diseño para todas las personas (DpT)² como aspectos básicos a la hora de emprender cualquier actividad humana inclusiva. La clave que permite interactuar con todo lo que la sociedad ofrece a quienes forman parte de ella, el poder ejercer los derechos fundamentales en igualdad de condiciones, está en la AU ya que, en su ausencia, ese ejercicio no es posible.

Como dice Habermas, “los derechos fundamentales, tanto los que garantizan libertades individuales como los de participación política, fundamentan el estatuto de ciudadano” (Habermas, 2000: 104) y, desgraciadamente, en la práctica cotidiana, ese

¹ La investigación que da origen a esta publicación permite analizar e identificar las deficiencias en la gestión y ejecución de la accesibilidad en el municipio de Pamplona. Las preguntas que se utilizan como hipótesis son: ¿existen deficiencias? ¿afectan por igual al resultado final de la accesibilidad? ¿está interiorizado el concepto de accesibilidad por parte de los agentes que intervienen? ¿son suficientes los procesos existentes para la consecución de la accesibilidad?

² El Centro para el Diseño Universal de la North Columbia State University de Estados Unidos define siete principios básicos en los que se ha de basar el desarrollo de productos bajo este concepto: 1. Uso universal, para todos. 2. Flexibilidad de uso. 3. Uso simple e intuitivo. 4. Información perceptible. 5. Tolerancia para el error o mal uso. 6. Poco esfuerzo físico requerido. 7. Tamaño y espacio para acercamiento, manipulación y uso. (Alonso, 2002: 32).



estatuto no llega a la totalidad de la población. En función de que los mecanismos y herramientas se apliquen correctamente y, en consecuencia, siendo fieles al contenido del nuevo paradigma que conlleva el modelo social (que es explicado en el capítulo 2), se podrá concluir si la sociedad, no el individuo, tiene o no alguna discapacidad.

Conviene aclarar, con carácter previo a desgranar su contenido, que este trabajo se debe enmarcar en la familia académica de la sociología jurídica, puesto que pretende estudiar un problema, sus implicaciones, y todo aquello concerniente a las relaciones entre el derecho y la sociedad. A diferencia de la teoría del derecho y de la filosofía política, el principal objeto de estudio de la sociología jurídica es el de la eficacia del derecho. En la investigación se recogen, inseparablemente, tanto los argumentos teóricos que la sustentan, basados en el modelo referenciado, como el propio análisis y las conclusiones derivadas del trabajo de campo realizado.

La AU, tal y como se explica en esta introducción, en el capítulo 2, referido al marco teórico y, más detalladamente, en el capítulo 3 en cuanto a la normativa aplicable, tiene un papel relevante para facilitar, de manera general, el ejercicio de los derechos humanos. Esta función para lograr el acceso al ejercicio de los derechos es particularmente importante para una minoría considerable de los componentes de la sociedad, la que está formada por las personas con discapacidad.

La AU es un concepto que está íntimamente relacionado con el mundo de la discapacidad y con el movimiento social en el que se organizan sus distintas sensibilidades. En este sentido, el Concepto Europeo de Accesibilidad³ es el resultado de una petición formulada por la Comisión Europea en 1987 y se basa en los principios de diseño universal aplicables a edificios, infraestructuras y productos de la construcción y del equipamiento. Se caracteriza por conseguir que el entorno sea cómodo, seguro y disfrutable universalmente, por rechazar la división de la población en personas capacitadas y discapacitadas y por prever disposiciones suplementarias en los casos apropiados. La eliminación y, por supuesto, la no generación de obstáculos que impidan lograr la inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto son sus objetivos principales. En ese sentido se interpreta el texto del artículo 9.2 del Título Preliminar de la Constitución de 1978 (CE) cuando dice:

³La declaración correspondiente a la petición de la Comisión Europea recibió el apoyo de todos los miembros del grupo directivo de la Comisión Central para la Promoción de la Accesibilidad presente en Doorn, Países Bajos, el 2 de marzo de 1996 (Van Zuylen, 1997: 3).



“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”²⁴. El concepto

⁴ Recogiendo el análisis que, sobre esta cuestión, hace Cristina Rodríguez, y partiendo de que el contenido del artículo 9.2 es más amplio, interesa ahora detenerse en la referencia a su vertiente en cuanto al reconocimiento de la igualdad material. “La declaración que hace el artículo 1 de la Constitución en cuanto a proclamar al Estado como social, exige la intervención de los poderes públicos para que la igualdad de los individuos sea real y efectiva. Así, el Estado social de Derecho reinterpreta la igualdad formal propia del Estado liberal de Derecho e incorpora el principio de igualdad material con la finalidad de conseguir una equiparación real y efectiva de los derechos sociales de los ciudadanos. Con esto, junto con el principio de igualdad formal proclamado en el artículo 14, la Constitución recoge esta concepción del principio de igualdad material en el artículo 9.2. La interpretación que hace el Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad material contenido en el artículo 9.2 se resume en las siguientes sentencias: El artículo es un precepto que compromete la acción de los poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social. (STC 39/1986, de 31 de marzo). El artículo puede imponer, como consideración de principio, la adopción de normas especiales que tiendan a corregir los efectos dispares que, en orden al disfrute de bienes garantizados por la Constitución, se sigan de la aplicación de disposiciones generales en una sociedad cuyas desigualdades radicales han sido negativamente valoradas por la propia Norma Fundamental. (STC 19/1988, de 16 de febrero). La incidencia del mandato contenido en el artículo 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el artículo 14 supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprenden en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial. (STC 216/1991, de 14 de noviembre)” (Rodríguez, Sinopsis Art, 9 Constitución Española, www.congreso.es) consultado el 30-10-2015.

En relación a este mismo artículo de la CE, Martínez-Pujalte sostiene y defiende argumentalmente que el 9.2, aun no refiriéndose a las personas con discapacidad, les es plenamente aplicable ya que se obliga a los poderes públicos a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” y a “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”. Es un artículo central en el sistema constitucional de derechos fundamentales. Contiene un mandato a los poderes públicos de llevar a cabo actuaciones positivas para promover la libertad y la igualdad, exigencias que se materializan en los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos; a tenor de la norma, los poderes públicos adquieren el deber de realizar una “política de derechos fundamentales”, adoptando medidas para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y asumiendo una posición activa en la creación de las condiciones para que así sea. Estas medidas se convierten en el objeto de obligaciones constitucionales de dar o hacer. En el caso concreto de las personas con discapacidad, el artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que puedan ejercer efectivamente sus derechos fundamentales y se remuevan los obstáculos que lo impidan o dificulten, obstáculos entre los que se encuentran precisamente las barreras de la actitud y del entorno. Hace también referencia al artículo 14 de la CE, para destacar que aunque entre los motivos para la discriminación que relaciona no esté la discapacidad, la cláusula genérica con la que se cierra el artículo, que prohíbe la discriminación “por cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, ha permitido al Tribunal Constitucional considerar la discapacidad como un motivo de discriminación prohibido (STC 269/1994, de 3 de octubre, fundamento jurídico 4º), pues ciertamente la diferencia de trato basada en la discapacidad constituye una discriminación en el sentido que la doctrina ha dado a este término, de acuerdo con el cual se entiende por discriminación la desigualdad de



AU está vinculado a la necesidad de que no exista ningún tipo de impedimento para lograr el acceso de todas las personas a cualquier ámbito en el que desarrollen, o tengan previsto desarrollar, sus vidas, entendiendo esto en su sentido más amplio. Estos impedimentos pueden estar originados por diversas causas y pueden manifestarse de muy diferentes formas. El *numerus apertus* de los impedimentos puede ser de muchos tipos y, además, variará en función de entornos, situaciones y de los sujetos concretos (De Asís, 2013 II: 76-82).

En esta materia, tanto el ordenamiento jurídico internacional, el estatal como el autonómico relacionan en sus normas cada uno de los impedimentos con los distintos ámbitos de accesibilidad y situaciones específicas. Los ejemplos están en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CIDPD)⁵, en la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGDPDIS) (en el Capítulo II de su Título Preliminar se establecen los ámbitos objetivos y subjetivos de la norma)⁶ y, también, en la Ley Foral 5/2010 de accesibilidad universal y diseño para todas las personas (LFAUDITOE) (Capítulo II, Artículos 3, 4 y 5).

trato fundada en motivos específicos especialmente rechazables, en los que la diferenciación niega la propia dignidad del hombre (Martínez-Pujalte, 2015 I: 43-45).

Reforzando lo hasta ahora indicado por este mismo autor, en su monográfico Derechos fundamentales y discapacidad reitera la importancia del artículo 9.2 y lo considera “el eje central de los derechos de las personas con discapacidad” (Martínez-Pujalte, 2015 II: 23-30).

⁵ El 13 de diciembre de 2006, en la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York se aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta Convención es el resultado de un largo proceso, en el que participaron varios actores: estados miembros de la ONU, observadores de la ONU, cuerpos y organizaciones importantes de la ONU, Relator Especial sobre Discapacidad, instituciones de derechos humanos nacionales y organizaciones no gubernamentales, entre las que tuvieron un papel destacado las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias. Este nuevo instrumento supone importantes consecuencias para las personas con discapacidad, y entre las principales se destaca la visibilidad de este grupo ciudadano dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, la asunción irreversible del fenómeno de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos y el hecho de contar con una herramienta jurídica vinculante a la hora de hacer valer los derechos de estas personas. El Reino de España ha firmado y ratificado esta Convención (BOE número 96 de 21 de abril de 2008), más su Protocolo facultativo (BOE número 97 de 22 de abril de 2008), por lo que desde el pasado 3 de mayo de 2008 este cuerpo normativo internacional forma parte del ordenamiento jurídico español.

⁶ El Capítulo II del Título Preliminar de la Ley se dedica al ámbito de aplicación de la norma, debiendo distinguir un ámbito de aplicación objetivo y un ámbito subjetivo. En cuanto al ámbito objetivo, de acuerdo con el art. 5, las medidas específicas para garantizar la igualdad de oportunidades, no discriminación y la accesibilidad universal se aplican, en primer lugar, a los derechos regulados en el Título I de la ley, es decir: derecho a la igualdad, sistema de prestaciones sociales, derecho a la protección de la salud, derecho a la atención integral, derecho a la educación, derecho a la vida independiente, derecho al trabajo, derecho a la protección social y derecho de participación en los asuntos públicos. No obstante, el art. 5 añade otros ám-



La AU es un concepto en permanente evolución y, en cierto modo, también un horizonte utópico. Por ello está inmerso en una mejora continua en cuanto a su concreción y perfección, ya que la respuesta del ordenamiento jurídico a las necesidades específicas de accesibilidad está más pensada en las situaciones dominantes desde el punto de vista de la prevalencia social, lo que coloquialmente se considera que es *normal*. Se asocia la accesibilidad a acceder, a algo físico que se resuelve constructivamente, pero el concepto AU está orientado a sustituir el término acceder por el de comunicar o, mejor dicho, por el de intercomunicar en el sentido más amplio del verbo.

Por otra parte, la AU está ligada a la participación efectiva en la sociedad y esto determina que será aplicable a aquellos entornos, productos, bienes y servicios que tengan una relación con dicha participación. A causa de ello, se puede intuir con cierta claridad la íntima relación que hay entre la AU y la no discriminación. La necesidad de AU no se da de forma indefinida ni en los ámbitos que tienen un alcance privado o particular; se da en la interacción del individuo con los bienes, productos y servicios que potencialmente están a disposición de todo el público y que, por esa razón, llegan a cualquier tipo de actividad social (De Asís, 2013 II: 77). La AU se alcanzará de diferentes formas pero, de manera sistemática en cuanto a su planificación y gestión, normalmente se consigue través de la estrategia del DpT⁷ y, cuando no ha sido posible,

bitos o sectores de aplicación de estas medidas favorecedoras del principio de igualdad de oportunidades: telecomunicaciones y sociedad de la información; espacios públicos urbanizados; infraestructuras y edificación; transportes; bienes y servicios a disposición del público; relaciones con las administraciones públicas; administración de justicia; patrimonio cultural y empleo. En definitiva y como fácilmente puede comprobarse, el amplio ámbito objetivo de aplicación de la ley es solamente consecuencia de la vocación de transversalidad de la norma (el principio de transversalidad se contempla en la letra m del art. 3). En cuanto al ámbito subjetivo, este queda definido en la Exposición de Motivos del texto legal y se refiere a las personas con discapacidad como un grupo vulnerable al que la sociedad ha mantenido en condiciones de exclusión. El art. 2 de la ley define a la discapacidad como “la situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás” y, en consecuencia, el art. 4, señala quiénes son las personas con discapacidad, es decir, la ley utiliza un concepto de hecho para ser titular del derecho, sin perjuicio de equiparar a dicha situación de hecho los supuestos en que por virtud de resolución administrativa del órgano competente o por virtud de sentencia judicial se haya reconocido una incapacidad (Ayala de la Torre, 2015: 124-126).

⁷ LGDPDIS Art. 2 i): Diseño universal o diseño para todas las personas es la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El diseño universal o diseño para todas las personas no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten” (Art. 2 i) LGDPDIS).



aplicando los ajustes razonables⁸ como medida que pretende resolver y adaptar el entorno, productos, bienes y servicios a las necesidades específicas de personas que se encuentran en determinadas situaciones de necesidad de accesibilidad para interactuar con esos elementos adoptándose como vía supletoria cuando no se haya logrado por medio del DpT.

En lo referente a la teoría de los derechos, la incorporación de la discapacidad a la nómina de los derechos humanos obliga a replantear dos de sus grandes principios como son la dignidad humana⁹ y la igualdad y a situar la AU en una posición relevante. El nuevo escenario que se plantea con el modelo social, que será explicado, junto con otros modelos y visiones críticas del dominante en el capítulo 2, es el que se apoya en la CIDPD. Su contenido, en la medida de su adaptación al propio ordenamiento jurídico estatal, se convierte en derecho positivo.

En la CIDPD queda muy claro que las personas con discapacidad poseen los mismos derechos que cualquier otra persona por una única razón: también son personas y, por ello, sujetos de derecho en igualdad de condiciones que el resto.

Son varias las ocasiones en las que la CIDPD hace referencia a la accesibilidad. El preámbulo reconoce su importancia “para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Está también incluida entre los principios generales del artículo 3 f)¹⁰ y, con más detalle,

⁸ LGDPDIS Art. 2 m): Ajustes razonables: son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos. Para más detalle sobre los ajustes razonables y su configuración jurídica ver (Pérez Bueno: 2008 I).

⁹ Para profundizar sobre el concepto de dignidad, su contenido y el derecho a la misma, es recomendable la lectura del análisis que se hace en (Menke y Pollman, 2010: 141-148). Para entender la conexión entre no discriminación y accesibilidad y profundizar sobre los principios dignidad humana y no discriminación, interesa lo recogido en (De Asís, 2015: 77-79).

¹⁰ Artículo 3. Principios generales: Los principios de la presente Convención serán: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) La no discriminación; c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; e) La igualdad de oportunidades; f) La accesibilidad; g) La igualdad entre el hombre y la mujer; h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.



el artículo 9 está íntegramente dedicado a ella y a las medidas que los Estados Partes deben adoptar para alcanzarla¹¹.

La AU es una exigencia que tiene que ver con entornos, bienes, productos, servicios y, ahora de forma explícita, ligada al ejercicio de los derechos que están relacionados con el desarrollo de una vida independiente o la participación plena en la vida. La AU se presenta así como una condición ineludible para el ejercicio de los derechos por parte de todos los individuos. Cuestión distinta es la configuración jurídica de la accesibilidad en los ordenamientos. Esta configuración puede ser vista como insuficiente ya que habitualmente se identifica como una directriz de las políticas de los Estados Partes¹². Por otro lado, el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad no se apoya en el reconocimiento de la especificidad de unos sujetos desde la

¹¹ Artículo 9. Accesibilidad. 1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. 2. Los Estados partes también adoptarán las medidas pertinentes para: a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad; c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad; d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión; e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público; f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información; g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet; h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

¹² Las directrices hacen referencia a objetivos sociales que se deben alcanzar y que se consideran socialmente beneficiosos. Los principios hacen referencia a la justicia y la equidad. Dworkin ataca al positivismo al formular una distinción lógica entre normas, directrices y principios. Para él, los positivistas solamente tienen en cuenta las normas, las cuales se aplican o no se aplican. Nos dice que frente a las normas hay también principios y directrices políticas que no se pueden identificar por su origen (como las normas) sino por su contenido y fuerza argumentativa (Dworkin, 1984). Por su interés, en el capítulo 2 se analizan “las críticas a la teoría de la justicia de Rawls destacando la conexión entre la posesión de bienes primarios naturales y las situaciones de discapacidad” (Máiz, 2009: 106 y ss.).



que se justifica la atribución especial de derechos, sino en la necesidad de generalizar la satisfacción de los derechos a aquellos que no los tienen satisfechos. En todo caso, uno de los aspectos esenciales del tratamiento de la discapacidad, desde el punto de vista de los derechos humanos, requiere la delimitación del significado y alcance de la accesibilidad universal. Una aproximación seria y coherente a este concepto exige concebirlo como un derecho en sentido estricto y, además, como un derecho susceptible de ser considerado derecho humano (Palacios y Romanach, 2007).

En cuanto a la construcción jurídica de la AU, De Asís destaca que pueden presentarse cuatro líneas diferentes enmarcadas en el discurso de los derechos humanos:

1. La AU como un principio jurídico –legal o constitucional– (implica considerarla como un referente legislativo y judicial. Un referente que debe ser respetado por la normativa y garantizado por los jueces).
2. La AU como parte del contenido esencial de los derechos fundamentales (siguiendo la doctrina del TC en su sentencia 11/81 de 8 de abril¹³).
3. La AU como parte del derecho a la no discriminación (existencia de un derecho a no ser discriminado por ausencia de accesibilidad; si no la hay, se vulnera el derecho a la igualdad).
4. La AU como un derecho subjetivo (pretensión de índole subjetiva susceptible de ser garantizada en sede judicial) (De Asís, 2013 I: 8-10 y II: 108-125).

De esta manera, la consideración de la AU como derecho tiene dos vertientes. Una que la conecta con el resto de los derechos y que permite entenderla como una parte de su contenido esencial y otra que la considera como un derecho singular referido al acceso a bienes, servicios y productos diferentes a los representados por los derechos humanos (esto es, bienes, servicios y productos que no forman parte del discurso de los derechos). Por ello, De Asís concibe la accesibilidad de estas tres formas:

¹³ El Tribunal Constitucional español señaló en su sentencia 11/81 de 8 de abril que para descubrir el contenido esencial de un derecho se debe acudir a la naturaleza jurídica o al modo de concebir y configurar el derecho por parte de la comunidad jurídica. En este sentido, el contenido esencial serían las “facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose”; o, también “aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho resulten real, concreta y efectivamente protegidos”. Desde esta descripción del contenido esencial se deduce que la accesibilidad forma parte de ese contenido del derecho, de esas posibilidades necesarias para que el bien protegido por el derecho se satisfaga. (De Asís, 2013 II: 76-82).



a) Como una exigencia de actuación de los ordenamientos y como un parámetro de validez de cualquier actuación jurídica (principio jurídico de AU).

b) Como una exigencia susceptible de ser defendida jurídicamente al hilo de la defensa de cualquier derecho fundamental (la AU como parte del contenido esencial de todo derecho fundamental).

c) Como una exigencia de no discriminación (el derecho a la igual accesibilidad) (De Asís, 2013 I: 11-12 y II: 108-125).

Estas tesis han servido como referencia para unificar los criterios de la doctrina y son compartidas, tanto en el ámbito académico como en el propio movimiento social de la discapacidad¹⁴.

Por lo expuesto hasta ahora, queda clara la conexión entre la AU y el ejercicio de los derechos; la ausencia de AU impedirá ejercerlos. Este trabajo intenta evidenciar, con el máximo rigor y objetividad posibles, el desfase existente entre el derecho y el hecho, la tensión entre lo ideal y lo real¹⁵. Esa constatación, que se estructura a continuación en dos partes, una teórica y otra práctica, nos podrá permitir actuar para resolver ese conflicto puesto que es práctica común en la sociedad que en los análisis que se hacen del funcionamiento de la misma tenga un gran peso la autocomplacencia y eso impida, a modo de autocensura, actuar sobre las causas que permitan resolver los problemas detectados.

Para concluir esta primera parte de la introducción y puesto que todo lo que no se define previamente no se puede valorar y, sin valorarlo, es imposible actuar sobre ello,

¹⁴ (Pérez Bueno, 2003, 2010, 2012, I, II y III, 2015), (Palacios, 2008), (Palacios y Bariffi, 2007), (Pérez Bueno y Sastre, 2009, 2010, I y II, 2011, 2012 y 2013), (Anchústegui y Casado, 2011: 233-249), (Martínez, 2011), (Pérez Bueno y Lidón, 2014, 2015) entre otros. A este respecto, “la AU es un elemento imprescindible para el ejercicio de los derechos humanos (los derechos fundamentales en el sentido de estar constitucionalizados). La ausencia de este elemento impedirá el ejercicio de los mismos y se convierte en motivo de discriminación” (Miranda, 2011: 233-234).

¹⁵ En este sentido, “El asunto de la calidad y cantidad de los derechos humanos de los hombres y mujeres con discapacidad, y el de su acceso a los bienes sociales básicos, que son usuales en su mismo entorno para aquellos miembros de la comunidad que no presentan esta nota de diversidad, nos sigue interpelando con insistencia, porque pura y simplemente es una cuestión no resuelta, y lo último que cabe ante esta intimación es el silencio o la omisión” (Pérez Bueno, 2015: 8).



la metodología aplicada para la realización del trabajo de campo, de los ámbitos estudiados, de la elección de los diferentes perfiles analizados, de sus contenidos, de la guía de las entrevistas en profundidad (cualitativo) y de la recogida de parámetros (cuantitativo), se recopila en la Parte II de este trabajo y se complementa con los anexos.

En la actualidad, la AU está presente en el proceso de inclusión, normalización y plena ciudadanía de las personas con discapacidad. Es por esto, por su trascendencia desde el punto de vista jurídico y por la gran importancia que tiene en el desarrollo de proyectos de vida de ese grupo de personas, por lo que se ha considerado que sea el objeto de estudio.

Como se deriva de los antecedentes de esta investigación¹⁶, es un hecho constatado que la consecución de la AU presenta todavía importantes deficiencias a pesar de su importante regulación normativa, por lo que se hace ineludible la necesidad de responder a por qué se produce esta situación. “Sin accesibilidad, o con una accesibilidad deficiente, derechos y libertades fundamentales, que creíamos conquistados y vigentes para todas las personas, no son más que una ficción lastimosa” (Pérez Bueno, 2005:13).

Tomándola como referencia, la regulación normativa de la accesibilidad en España cuenta con más de treinta y cinco años de desarrollo. Este se ha caracterizado por una gran dispersión, cierta disparidad de parámetros de diseño y unos instrumentos de gestión cuya aplicación no ha dado los resultados previsibles. Durante este período se ha producido una evolución conceptual en el tratamiento de la accesibilidad que, en la última década, ha derivado en la incorporación de normas UNE¹⁷ y un sistema de gestión de la accesibilidad, con participación de AENOR¹⁸. En este contexto, y teniendo

¹⁶ Destacando, por la similitud con cómo se enfoca esta investigación, las siguientes: Análisis de la situación de la administración pública en materia de accesibilidad utilizando como referencia la Ley Foral de barreras de 1988 (Aranda, 2006), Asociación Ibili (2007) *Estudio sobre Accesibilidad en Bares y Restaurantes de Pamplona*, Trabajo de sociología jurídica en un ámbito reducido ya que corresponde a una muestra de las plazas de aparcamiento (Miranda, 2010), Comparativa estatal entre más de 100 municipios, incluido el de Pamplona (Hernández, 2011) y Comparativa estatal de los diferentes medios de transporte (Hernández, 2012).

¹⁷ Acrónimo de Una Norma Española.

¹⁸ Asociación Española de Normalización y Certificación. Es una entidad privada sin fines lucrativos que fue creada en 1986. AENOR está acreditada por el Ministerio de Industria como organismo estatal de normalización y certificación. La actividad de normalización que desarrolla AENOR consiste en la elaboración de documentos técnicos de aplicación voluntaria, realizados mediante el consenso de las partes interesadas, y posteriormente aprobados o validados por el organismo de normalización reconocido. Dentro del ámbito de la accesibilidad, AENOR viene trabajando en el campo de la normalización desde hace casi 20 años y



en cuenta que en la Comunidad Foral de Navarra (CFN), a pesar de que lleva en vigor más de seis años, no se ha realizado el desarrollo reglamentario de la LFAUDITOPE (salvo en el ámbito de las relaciones de los ciudadanos con la Administración)¹⁹, la investigación tiene como objetivos principales identificar las deficiencias existentes para la consecución de la accesibilidad y, por ello, el ejercicio normalizado de los derechos fundamentales de todas las personas. A la vez, se trata de proponer una serie de medidas para mejorar el actual modelo de gestión con la implementación en el ámbito correspondiente. Para plantear la investigación se parte de tres ideas centrales, (a) la definición de la AU como objeto de estudio genérico, (b) su regulación y (c) la constatación de las deficiencias. La primera es una confirmación mientras que la segunda y la tercera están concatenadas y orientan el objeto de estudio.

a) Definición de AU²⁰: Objeto de estudio genérico.

Al existir muchas definiciones de accesibilidad, ya que la relación entre una persona y el medio en que se inserta no puede ser concebida de manera uniforme ni desde una única perspectiva, siempre habrá diferencias a la vez que intervendrán muchos factores que condicionarán el resultado final. El ya mencionado Concepto Europeo de Accesibilidad considera la accesibilidad como la condición que posibilita llegar, entrar, salir y utilizar las casas, las tiendas, los teatros, los parques y los lugares de trabajo. La accesibilidad permite a las personas participar en las actividades sociales y económicas para las que se ha concebido el entorno construido, el producto, el bien o el servicio utilizado y, como ya se ha explicado, debe estar limitada a esa utilización pública del propio entorno, bien, producto o servicio. Posteriormente se ha relacionado la accesibilidad con tres formas básicas de actividad humana: movilidad, comunicación y comprensión. Recogiendo la opinión de su coordinador (Alonso, 2002), el *Libro Verde. La accesibilidad en España. Diagnóstico y bases para un plan integral de supresión de*

fue en el año 2001 cuando, por primera vez en el mundo, la accesibilidad se trató contemplando la potencial discapacidad de los usuarios, viendo la luz las normas UNE 170001 partes 1 y 2. Es cuando nacieron los criterios DALCO (Deambulación, localización, aprehensión y comunicación) para establecer los requisitos de diseño, instalación y mejora de los entornos bienes, productos y servicios con el fin de que fueran universalmente accesibles (UNE, 2009: 38-61).

¹⁹ El escaso desarrollo reglamentario de la LFAUDITOPE se describe y analiza en el capítulo 3.

²⁰ La idea de conjunto de características que agrupa el término AU se concreta definitivamente con la aparición las normas UNE de accesibilidad elaboradas por el grupo técnico de normalización 170. De cualquier modo, la definición de accesibilidad que tanto la LGDPDIS como la LFAUDITOPE recogen, es considerada correcta y coherente con los principios de la Convención de Nueva York de 2006.



barreras elaborado el año 2002 ya explicaba que la accesibilidad era un conjunto de características que hacen posible que cualquier entorno, servicio, sistema de gestión o mantenimiento se diseñe, ejecute o sea apto para el máximo número de personas posible en condiciones de confort, seguridad e igualdad. Como se ve, se amplía el objeto de la accesibilidad a los servicios y a los sistemas y con ello se introduce la componente transversal que debe poseer la accesibilidad para ser real y efectiva. Se incide en la idea de seguridad e igualdad para reforzar que la accesibilidad se incorpore a la solución mayoritaria y no mediante alternativas estigmatizadoras. En cambio, no se hace referencia a los productos y se recurre a la indeterminación clásica y difícilmente evitable en cuanto a los beneficiarios: el máximo número de personas (Alonso, 2007: 10-12). La LGDPDIS en su artículo 2. c) y la LFAUDITOPÉ en el 2.1º, definen la AU como “la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de diseño para todos y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse”. El artículo 9 de la CIDPD define la accesibilidad como “las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”.

b) La AU –y su regulación– es una condición para que los derechos humanos puedan ser ejercitados²¹. “La AU forma parte, a modo de condición necesaria o presupuesto ineludible, del ejercicio normalizado de los derechos humanos fundamentales de las personas con discapacidad como el derecho a la intimidad, el derecho de sufragio, el derecho de defensa, el derecho al trabajo, la libertad de comunicación, la libertad de expresión, etc.” (Aguirre Zamorano y Torres Vela, 2012: 17).

c) Constatar las deficiencias con el fin de orientar el objeto de estudio.

²¹ Esto es importante porque se plantea estudiar la accesibilidad universal no como un derecho humano sino como un instrumento o contenido de los derechos humanos; en consecuencia, el objeto de estudio se debe centrar en algún aspecto asociado al instrumento: cuestiones que deben ser objeto de regulación (ley, reglamentos, mecanismos de control, análisis comparativos, etc.) o los procesos asociados a la ejecución de los contenidos por parte de los agentes sociales (en definitiva, el sistema de gestión de la AU).



La ausencia de accesibilidad es un obstáculo más para la consecución de la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos de todas las personas y, en particular, de las personas con discapacidad.

La investigación se centra en analizar las causas de las deficiencias existentes en el objeto de estudio –la AU–, bien porque sean debidas al instrumento, bien por que obedezcan a su aplicación en la realidad (la gestión), o bien a ambos casos.

Las causas de las deficiencias o disfunciones permiten plantear estas tres hipótesis a modo de reflexiones:

Reflexión A: hay más deficiencias a menor regulación o desarrollo normativo.

Reflexión B: en entornos regulados, las deficiencias tanto en su prevención como en su eliminación dependen de los sistemas de gestión.

Reflexión C²²: las dinámicas sociales, a su vez, influyen en los sistemas de gestión en tanto que generan movimientos de contracción o expansión de las deficiencias, tanto en entornos regulados como no regulados²³.

Se planteará un análisis del instrumento –virtudes y defectos– haciendo hincapié tanto en la conceptualización²⁴ del término AU como en la norma aplicable que define los parámetros para la recogida de datos y su ejecución en ese ámbito concreto a partir de su entrada en vigor, realizando un examen sistemático de los mismos. Este análisis se lleva a cabo en el municipio de Pamplona²⁵.

²² Esta reflexión se debe centrar en el ámbito jurídico en la “tensión entre validez y eficacia de la norma” (García Holgado, 2011: 472).

²³ En fracturas sociales (crisis económicas, etc.), los sistemas de gestión se contraen con independencia de la regulación normativa; no olvidemos que las sociedades se otorgan sus derechos, y una sociedad en un contexto determinado puede llegar a negar un derecho humano aceptado en otro contexto.

²⁴ Analizar la conceptualización que hay detrás de cada norma estudiada es fundamental para comprobar si las exigencias y parámetros recogen el universo de lo que conocemos como accesibilidad universal.

²⁵ Ver capítulo 6.

PARTE I

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. La discapacidad de las ciencias sociales y jurídicas y de las teorías de la justicia.

El poco interés que, hasta fechas recientes, las ciencias sociales y jurídicas han venido mostrando por los temas relacionados con la discapacidad puede obedecer a que, para quienes trabajan en esas áreas del conocimiento, “es fundamental la aceptación de la hegemonía dominante, que observa la discapacidad desde un punto de vista médico y psicológico”, (Barton, 1996: 22). La mayor parte de las publicaciones se han basado en supuestos de individuos racionales, los considerados normales. Aquellos que no entraban en los parámetros de normalidad eran, a la hora de trabajar con sus circunstancias, excluidos o, como mucho, “se les consideraba como ejemplo de conductas exóticas”, (Quicke, 1986: 81-86), al ser *anormales o inválidos*. Cuando Barton se refiere a la obra de Giddens, (1986; 1991), sin duda uno de los referentes de la sociología más destacados de su generación y autor de uno de los textos de introducción a la sociología más populares²⁶, claramente sentencia que en ese texto no existe ni una sola mención a la discapacidad, (Oliver, 1998: 34-58). Campione, que parte de un diagnóstico parecido pero respecto al Derecho, en cierto modo atenúa esta deficiencia encontrada por Oliver en Giddens cuando analiza la conexión de su obra con el mundo del derecho.

Es curioso que Giddens sea uno de los científicos sociales contemporáneos que más ha contribuido a forjar conexiones entre distintos ámbitos del saber: so-

²⁶ Giddens, A. (2014), *Sociología*, Sexta Edición, Madrid, Alianza Editorial.



ciología, filosofía, psicología, política, economía, geografía, lingüística. En fin, entre todos los saberes vinculados con las ciencias humanas salvo el derecho. Y, sin embargo, desde la lectura de sus obras surgen preguntas y reflexiones que se antojan familiares para quien esté bregado en la filosofía y sociología del derecho y esté dispuesto a asumir que el derecho, además de ser una “disciplina interdisciplinaria”, constituye un tipo de saber residual (y) producido a partir de otras perspectivas, más que un saber originario y productor (Campioni, 2005: 19).

Aun así, la cuestión, que lejos de ser anecdótica tampoco es una prueba concluyente para sostener que la opinión dominante haya olvidado totalmente a la discapacidad, indica que la discapacidad ha sido considerada fundamentalmente como un tema médico al mismo tiempo que un problema individual. La influencia de Bourdieu²⁷ y de Foucault²⁸ en este ámbito ha reavivado en la sociología el interés por el cuerpo, un campo en el que se podría esperar que el cuerpo con discapacidad ocupara un lugar central en cualquier innovación teórica o conceptual. Sin embargo, los investigadores sociales, o bien olvidan completamente la discapacidad o bien la analizan como si fuera el mismo fenómeno que la enfermedad (Oliver, 1990: 14). Entre esta tónica desalentadora podemos encontrar opiniones autorizadas –como la de Nussbaum²⁹ o Palacios³⁰– con referencias críticas respecto a que “la medicalización de la diferencia trae aparejada una extraña y temible lógica. Por un lado, la distinción normal/anormal es

²⁷“(…) las propiedades corporales, en tanto productos sociales son aprehendidas a través de categorías de percepción y sistemas sociales de clasificación que no son independientes de la distribución de las propiedades entre las clases sociales: las taxonomías al uso tienden a oponer jerarquizándolas, propiedades más frecuentes entre los que dominan (es decir las más raras) y las más frecuentes entre los dominados” (Bourdieu, 1986: 87).

²⁸“El cuerpo humano es, como sabemos, una fuerza de producción, pero el cuerpo no existe tal cual, como un artículo biológico o como un material. El cuerpo humano existe en y a través de un sistema político. El poder político proporciona cierto espacio al individuo: un espacio donde comportarse, donde adoptar una postura particular, sentarse de una determinada forma o trabajar continuamente. Marx pensaba –así lo escribió– que el trabajo constituye la esencia concreta del hombre. Creo que esa es una idea típicamente hegeliana. El trabajo no es la esencia concreta del hombre. Si el hombre trabaja, si el cuerpo humano es una fuerza productiva, es porque está obligado a trabajar. Y está obligado porque se halla rodeado por fuerzas políticas, atrapado por los mecanismos del poder” (Foucault, 1999 en Barrera, 2011: 121-137).

“La microfísica del poder permite determinar cómo el poder disciplinario atraviesa los cuerpos y graba la norma en las conciencias. A partir de los siglos XVI y XVII, en el ejército, en las escuelas, los hospitales, los talleres y otros espacios se desplegaron (sic) toda una serie de técnicas de vigilancia y control, de mecanismos de identificación de los individuos, de cuadrícula de sus gestos y de su actividad que fueron conformando determinados tipos de productores” (Foucault, 1992: 25-26).

²⁹ En Nussbaum, 2007.

³⁰ En Palacios, 2008.



una pura oposición exclusivista de bueno/malo, por otro lado, dado que esos opuestos se ubican en una única escala, es fácil deslizarse de una a otra, la frontera es permeable” (Marion, 2000: 218-219). La publicación de las investigaciones sobre ese nuevo modo de ver la discapacidad permite concluir que, al menos incipientemente y en el escenario teórico, la hasta ahora predominante opinión académica está cambiando sustancialmente.

Nussbaum insiste en que las teorías de la justicia deben tener una “generalidad y una fuerza teórica que les permita ir más allá de los conflictos políticos de su tiempo” (Nussbaum, 2007: 21). Estas teorías no serán duraderas si, para analizar un problema y plantear soluciones, no incorporan cierta perspectiva a lo puntual, pero a su vez, para tener validez, las teorías deben estar en contacto con la realidad y así poder resolver el problema que se presente. En consonancia con lo ya indicado por Barton en las cuestiones relacionadas con la discapacidad, Nussbaum confirma también que las teorías de la justicia tradicionales han hecho caso omiso, “han ignorado culpablemente”, la petición de igualdad demandada por las mujeres. Con esa ignorancia se impedía dar la respuesta adecuada que el problema requería pues las consecuencias teóricas de ello eran demoledoras para la institución familiar al uso³¹ (Nussbaum, 2007: 21). Esta ignorancia culpable también se da en las teorías de la justicia y de los derechos humanos puesto que no se ocupan de la discapacidad y cuando lo hacen la enfocan de forma inadecuada. El discurso de los derechos se ha basado en las capacidades y en el desempeño de un determinado papel social. La dignidad humana dependía de la capacidad de los individuos para establecer sus proyectos de vida. La visión recogida en las teorías de la justicia basadas en derechos humanos desde la Ilustración pervive en las teorías contemporáneas (Cuenca, 2012: 103 y 104).

Existe una conexión del concepto Estado de Derecho con diferentes tipos de sociedad y de Estado en función del grado de exigencia, de reconocimientos y realización de las prescripciones morales que son los derechos humanos. Los derechos humanos constituyen la razón de ser del Estado de Derecho y es éste la institucionalización jurídica de la democracia. El fundamento de los derechos humanos, convertidos jurídicamente en derechos fundamentales, radica en la autonomía moral de la persona individual, es decir en la libertad, en la capacidad de decidir cada uno libremente, lo cual es la base del concepto Estado de Derecho, de la dignidad humana y de una sociedad realmente democrática (Díaz, 2007: 131-132)³².

³¹ Suponía el reconocimiento de la familia como una institución política en vez de una institución privada y como consecuencia de ese reconocimiento, que no fuera inmune a la justicia.

³² La primera edición del libro “*Estado de Derecho y sociedad democrática*” data de 1966.



Cuando Nussbaum concreta los tres problemas que, en la actualidad, siguen sin estar resueltos por la justicia social, el que menciona en primer lugar es el de la justicia hacia las personas con discapacidad ya que, aun siendo personas iguales a las demás, no se les ha considerado en el mismo plano de igualdad que al resto de miembros de la sociedad³³.

2.2. Teorías de la justicia: una aproximación al enfoque de las capacidades como propuesta.

La Justicia es en primer lugar una cualidad posible, pero no necesaria, de un orden social que regula las relaciones mutuas entre los hombres. Sólo secundariamente es una virtud humana, ya que un hombre es justo si su conducta se adecua a las normas de un orden social supuestamente justo. Pero ¿qué significa realmente decir que un orden social es justo? Significa que ese orden social regula la conducta de los hombres de un modo satisfactorio para todos, es decir, que todos los hombres encuentran la felicidad. La búsqueda de la Justicia es la eterna búsqueda de la felicidad humana. Es una finalidad que el hombre no puede encontrar por sí mismo y por ello la busca en la sociedad. La Justicia es la felicidad social, garantizada por un orden social (Kelsen, 1991: 35-36).

Las teorías de la justicia que se han ido incorporado a nuestra cultura occidental, mayoritariamente, han estado basadas en el contrato social. Es Hobbes quien hace la primera propuesta sobre su estructura política que luego será matizada y modificada por Locke y Rousseau³⁴. Su fundamento radica en la unión de individuos racionales en favor de un beneficio mutuo acordando el abandono del estado de naturaleza y gobernarse a través de la ley. Ya en la actualidad, es Rawls quien ha profundizado en las raíces de estas teorías y, en palabras de Nussbaum sobre su trabajo, “ha dado buenas razones para demostrar que son más útiles que las diversas formas de utilitarismo para articular, explorar y organizar nuestros juicios acerca de la justicia” (Nussbaum, 2007: 21-22). De hecho Rawls articula los elementos básicos del liberalismo político partiendo de dos principios: primero, que todas las personas son iguales para exigir un esquema adecuado de derechos y libertades básicas iguales, válido para todos y que garantiza su valor equitativo a las libertades políticas iguales; el segundo consiste en que las desigualdades sociales deben satisfacer, por un lado, su vinculación en condi-

³³ Este es el problema en el que se centrará esta investigación por ser el objeto marco de su estudio.

³⁴ Sobre estos modelos teóricos de la justicia véase Pie, 2011: 111.



ciones de igualdad para todos y, por el otro, promover el mayor beneficio para los más desfavorecidos de la sociedad (Rawls, 1996: 33-35). Además, Rawls lo refuerza partiendo del presupuesto de que las personas son libres e iguales y que, en virtud de sus dos facultades morales –la capacidad para el sentido de la justicia y para tener una concepción del bien– y de las facultades de la razón –de juicio, de pensamiento y las vinculadas a ambas–, las personas son libres. Es más, disponer de esas facultades en el grado mínimo que se requiere para ser un sujeto cooperante con la sociedad hace a las personas iguales (Rawls, 1996: 49). Aun con esto, es Nussbaum (poniendo por delante el reconocimiento del legado de Rawls y dedicando a su memoria el trabajo recogido en *“Las fronteras de la justicia”*), quien hace una pormenorizada crítica a las teorías clásicas contractualistas dejando en evidencia sus limitaciones. Esta crítica viene reforzada por el reconocimiento del propio Rawls, a modo de autocritica, de la incapacidad para resolver los tres problemas apuntados por Nussbaum y, en concreto, el del objeto de estudio de esta investigación, el de la justicia hacia las personas con discapacidad³⁵. El punto de partida teórico de las teorías de la justicia contractualistas era que los contratantes eran personas más o menos iguales en capacidad y aptas para el desarrollo de actividades productivas. Automáticamente, esto excluía del contrato a quienes no eran productivos. Progresivamente, las teorías han ido evolucionando y resolviendo, en parte, aquella exclusión llegando a que hoy, las teorías contemporáneas, sí dan cabida en el contrato a algunos agentes que antes no contemplaban pero ninguna de aquellas incluye “a las personas con graves y raras deficiencias físicas y mentales en el grupo de los que deben escoger los principios políticos básicos” (Nussbaum, 2007: 35). Para Nussbaum, las teorías del contrato social tienen en común “la confusión entre quién diseña los principios básicos de la sociedad y para quién están pensados estos principios” (Pie, 2012: 113)³⁶. De esta manera, difícilmente las teorías contractualistas tradicionales pueden resolver el problema que genera esa confusión y habrá que buscar su revisión para hacerlo independientemente de que “algunos elementos importantes de la teoría de Rawls puedan aún tener cabida en ella y servirle de guía” (Nussbaum, 2007: 23). Y el planteamiento que adopta es el de separar las dos cuestiones mencionadas, el para quién y el para qué y así se reconocerá que la capacidad para contratar y la posesión de esa capacidad no son condiciones necesarias para que el sujeto deje de tener dignidad y para que no sea tratado en igualdad de condiciones que el resto. Para Peces-Barba, el sentido actual de la dignidad humana arranca del tránsito

³⁵ Reconocido implícitamente en Rawls, 1996: 336-347.

³⁶ Pie realiza un análisis detallado de los conceptos recogidos en Nussbaum, 2007: 36.



a la modernidad, donde surge el concepto de ser humano centrado en el mundo y centro del mundo, donde esa dignidad es acompañada por la idea de laicidad (Peces-Barba, 2007: 157). Evidentemente, excluir a las personas con discapacidad de la elección inicial de los principios políticos tiene consecuencias sobre su tratamiento como personas iguales. Volviendo al reconocimiento por parte de Rawls de “que su teoría tiene una laguna preocupante en este punto”, y a que el tratamiento que hace del problema de la discapacidad no es adecuado, Nussbaum también reconoce la dificultad para rectificarlo puesto que la plena inclusión de las personas con discapacidad “plantea cuestiones que van al corazón mismo de la visión contractualista clásica de la justicia y la cooperación social”, pero ve imprescindible enfrentarse a ello para encontrar soluciones, más allá del contrato social, y plantear los fundamentos de “una justicia social auténticamente global” (Nussbaum, 2007: 38).

En este sentido, y asumiendo la propia Nussbaum que el complemento a su crítica a la tradición será ofrecer una alternativa, esta propuesta pasa por incorporar el concepto “enfoque de las capacidades” (Nussbaum, 2007: 82-92). Con el fin de superar los postulados que, sobre la cuestión de la discapacidad, proponían aquellas teorías clásicas, el enfoque de las capacidades ha sido elaborado, en el ámbito de la filosofía, por la propia autora y aunque en sentidos algo diferentes, en su vertiente económica, por Amartya Sen, para que sirva “como base filosófica para elaborar una teoría de los derechos básicos de los seres humanos” (Cuenca, 2012: 109), “que deben ser respetados y aplicados por los gobiernos de todos los países, como requisito mínimo del respeto por la dignidad humana” (Nussbaum, 2007: 83). De cualquier modo Sen justifica el uso del término diciendo que “la palabra capacidad no es excesivamente atractiva. Se eligió esta expresión para representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr” (Sen 1993: 30). La forma sobre cómo Nussbaum plantea la idea de llegar a un mínimo social básico es utilizando un enfoque basado en las capacidades humanas, es decir, aquello que las personas son capaces de hacer y de ser en el desarrollo de una vida digna para ellas. Por lo tanto, esa atribución de capacidades debe realizarse sobre todas las personas. Las fisuras que puede presentar el planteamiento de Nussbaum aparecen cuando hay que fijar un umbral para la capacidad como límite para descartar que el funcionamiento no es auténticamente humano³⁷. A la hora de establecer la lista de capacidades (Nussbaum confecciona una con diez), lo que trata de hacer es apuntar esas metas ge-

³⁷ Más adelante, en este mismo epígrafe, se destaca el trabajo que, sobre esta cuestión, ha realizado Cuenca.



nerales para facilitar que la sociedad determine los derechos que va a reconocer. Una vez hecho esto, si los derechos no llegan a todos los ciudadanos, no estaremos ante una sociedad plenamente justa. “Una sociedad que desatienda alguna de ellas (las capacidades) para promover las otras estará en falta con sus ciudadanos, y esta falta atenta contra la justicia” (Nussbaum, 2007: 87). El enfoque de las capacidades describe los derechos sociales mínimos. La lista de capacidades humanas básicas que confecciona Nussbaum tiene diez epígrafes que, para ella y coincidiendo con Rawls, “dan forma y contenido a la idea abstracta de la dignidad”. La lista recoge los siguientes conceptos: vida; integridad física; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras especies; juego y, por último, control sobre el propio entorno. De la superposición transversal de todos estos aspectos (capacidades) que componen la lista resulta la posibilidad de desarrollar una vida digna desde el punto de vista humano. Es en este punto donde Nussbaum determina que el enfoque de las capacidades es una especificación de los derechos humanos que, a menudo, han estado asociados a la idea de dignidad humana³⁸.

Los derechos humanos surgieron de la resistencia política contra la arbitrariedad, la represión y la humillación (...) poseen la cualidad del rostro de Jano; es decir una doble cara moral y jurídica que nos sitúa en una inaudita tensión entre lo ideal y lo real. Solemos optar por esquivar dicha tensión provocadora bien con un idealismo sin compromiso o con un cinismo exento (Habermas, 2009: 7)³⁹.

“Es habitual considerar la dignidad humana como el fundamento de los derechos”, (Palacios y Romanach, 2007: 16). El término dignidad humana se usa para referirse a los rasgos que caracterizan a los seres humanos y que, a su vez, sirven para expresar su singularidad. Los derechos humanos son las herramientas que tratan de proteger esa dignidad. La dignidad es, por un lado, el presupuesto de los derechos y, por el otro, aquello que tratan de proteger. Ahora bien, el ideal de la dignidad humana que, como también dice Habermas en el mismo discurso, “...es, en todas partes y para cada uno de nosotros, la misma”, (Habermas, 2009: 9), ha estado vinculado al modelo de ser humano fijado por la Ilustración, que se determinaba por la tenencia de una serie de características ligadas a estándares y patrones tanto estéticos como éticos.

³⁸ Ver Peces-Barba, 2001.

³⁹ Frases literales extraídas de la traducción al castellano del discurso de agradecimiento, pronunciado por Jürgen Habermas, con motivo de la entrega del premio Jaime Brunet 2008, en la Universidad Pública de Navarra el 8 de mayo de 2009.



El análisis crítico que hace Cuenca sobre la propuesta de Nussbaum conecta la realidad con la apariencia, inicialmente sin lados negativos, en pro de las personas con discapacidad, respetando esa dignidad inherente y rompiendo los patrones ilustrados ya que, a pesar de considerarlos ciudadanos iguales, de rechazar la idealización de la racionalidad, de no contemplar el beneficio en función de la cooperación y de reconocer lo importante de su asistencia, el planteamiento de Nussbaum se debilita al cuestionar la dignidad a aquellas personas con discapacidad con un funcionamiento de las capacidades que está por debajo del umbral mínimo universal. Considerar las capacidades básicas como única unidad de medida para desarrollar una vida digna puede conllevar que no se respete la dignidad de aquellas personas que no dispongan de ellas. Cuenca trae a colación la opinión de Francis y Silvers (Francis y Silvers, 2007: 311-334; 2005: 40-76; 2010: 237-249) para mantener que no es correcto aplicar un umbral mínimo para adquirir las capacidades básicas porque las personas que quedan por debajo del nivel de funcionamiento estándar (el marcado por la norma de especie⁴⁰), quedarán estigmatizadas. Hace hincapié en que Nussbaum afirma que aquellos individuos que no tienen una expectativa razonable de alcanzar un *desarrollo normal* de alguna de las capacidades de la lista sufren una *desgracia terrible* y que su vida es desafortunada. La cuestión que apunta Nussbaum nos retrotrae al modelo⁴¹ anterior al social, el médico o rehabilitador ya que piensa que “la sociedad tiene la obligación de promover la adquisición de las capacidades no sólo asignando recursos sociales, sino también curando y mejorando a las personas, y de poner a disposición de los individuos el desarrollo de tales capacidades a través de la tutela” (Cuenca, 2012: 111). Para terminar de contraponer la propuesta de Nussbaum, destaca que su planteamiento no es totalmente respetuoso con la autonomía moral de las personas con discapacidad puesto que las personas *normales* tienen el objetivo social de desarrollar su capacidad, no su funcionamiento. El peligroso y arriesgado paso de las capacidades a los funcionamientos supone no tomar en consideración la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad y les impide perseguir sus propias concepciones del bien: “para Nussbaum, las personas con discapacidad deben ser llevadas hasta el umbral de las capacidades dictado por la norma de la especie, por lo que no hay espacio para que algunas personas con discapacidad expresen una concepción del bien: el bien de toda la vida para las personas con discapacidad intelectual es algo objetivo y establecido sin contar con ellas, es decir, adquirir un nivel básico en el desempeño de todas las capacidades fundamentales” (Cuenca, 2012: 113).

⁴⁰ Ver Nussbaum, 2007: 184-198 y Francis y Silvers, 2007: 318-319.

⁴¹ Los modelos son explicados en un epígrafe específico dentro de este mismo capítulo.



A pesar de las distintas críticas al modelo propuesto por Nussbaum, el enfoque de las capacidades puede servir como herramienta para conseguir la plena inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad. El enfoque de las capacidades de Nussbaum acepta la propuesta que Sen hizo a Rawls para sustituir la lista de bienes primarios y uso de los recursos como índice del bienestar por otra lista de capacidades que sirvieran para medir la calidad de vida. La base de Sen para este planteamiento está en la variabilidad de la necesidad de recursos de los individuos y también en la variabilidad de la capacidad para convertir esos recursos en funcionamientos. Para Sen, “el bienestar de una persona puede entenderse considerando la calidad de su vida”. (Sen, 1999: 53). Asimismo, la necesidad de centrarse en las capacidades es más evidente cuando se dan casos en los que los individuos están limitados de formas atípicas por la propia estructura de la sociedad a la que pertenecen. El ejemplo que Nussbaum pone en boca de Sen es la persona que está en una silla de ruedas y que por esa razón tiene menos capacidad para moverse por el espacio público que una persona *normal*; pues bien, esa cuestión es un tema enteramente social, no personal ya que la sociedad no ha hecho accesibles esos espacios (Nussbaum, 2007: 171-172). La opinión de Sen se confirma con otros ejemplos y visiones más conectadas con la realidad sobre la misma cuestión: “la perspectiva ecológica del fenómeno de la discapacidad nos aproxima a una visión de amplio espectro del problema, se habla incluso de una discapacidad social” (Castillo, 2007: 75). Si la sociedad no resuelve que sus entornos, bienes y servicios sean accesibles para todas las personas, es ella misma la que tiene una discapacidad pues no puede atender determinadas necesidades de sus miembros.

Si tengo movilidad reducida, no puedo caminar, y no tengo una silla de ruedas, seré una persona mucho más limitada. Si dispongo de la silla podré hacer muchas cosas por mí mismo. Si además la ciudad es accesible y las barreras arquitectónicas están eliminadas, probablemente pueda ir a la universidad, trabajar, quizás pueda viajar en autobús, conducir, hacer la compra... llevar una vida como cualquiera. De los medios que la sociedad pone a mi disposición dependen, en gran medida, las consecuencias de mi limitación. Por el contrario, si no cuento con oportunidades de formación ni de empleo, seré una persona excluida del mercado de trabajo con un futuro laboral muy complicado. Será imposible que pueda plantearme una vida independiente de mi familia ni hacer demasiados proyectos en mi vida (Castillo, 2007:76).

Para graduar una supuesta discapacidad personal, el entorno en el que desarrollamos nuestras vidas es decisivo; el resultado será muy distinto en función de cómo sea



aquél. Por supuesto que interviene el factor personal, pero es la sociedad, utilizando todo tipo de medidas aplicables (normativas, técnicas...), quien tiene en su mano la inclusión o discriminación en ella de todos sus miembros, particularmente, en este caso, de las personas con discapacidad. “La discapacidad es la misma, el medio hace que se manifieste de forma completamente distinta” (Castillo, 2007:76). Cuando con la interacción con el entorno surgían las barreras, se achacaba la causa a la edad, al estado de salud o a las condiciones personales del individuo pero en la actualidad esta idea está siendo revisada puesto que, al dar carta de naturaleza a la diversidad humana y poner encima de la mesa la cuestión de derechos humanos que supone la no discriminación por razón de discapacidad, no se sostienen argumentalmente los presupuestos anteriores (Fundación ONCE, 2009:19), aun así la relación con el entorno en que se desenvuelven nuestras vidas sigue siendo definitiva. En el Informe Especial al Parlamento de Navarra elaborado por la Defensora del Pueblo en el año 2006 se recoge que “lamentablemente también en Navarra el grado de autonomía de vida que puede alcanzar un discapacitado depende por entero del municipio en el que le haya tocado nacer o vivir” (Defensora del Pueblo, 2006: 12).

Para Nussbaum, “el enfoque de las capacidades está estrechamente asociado al enfoque de los derechos humanos”. La lista de las capacidades incluye los derechos humanos: las libertades políticas, la libertad de asociación, la libertad de trabajo y también los derechos económicos y sociales. Por otro lado, las capacidades, lo mismo que los derechos, aportan un conjunto de objetivos humanamente ricos para el desarrollo en lugar de “la riqueza y la pobreza de los economistas” (Marx y Engels, 1981: 70-71). Las capacidades conectan con los derechos de primera y segunda generación⁴² y tienen el papel de aportar una justificación para los derechos fundamentales (Nussbaum, 2007: 283).

2.3. La teoría inclusiva del enfoque de las capacidades. La accesibilidad como llave para su desarrollo y aplicación.

Aunque ya se ha apuntado, como se verá más adelante con más detenimiento en los distintos modelos que hasta hace muy poco tiempo la sociedad ha utilizado para contemplar a la discapacidad, esta ha sido considerada en el discurso de los derechos

⁴² Para conocer en profundidad las diferentes clasificaciones por categorías de los derechos humanos ver Conexiones Desarrollo Humano - Derechos Humanos, 2006.



como una característica ligada a la individualidad de las propias personas con discapacidad. El enfoque que requiere la adecuación de la teoría de los derechos para modificar esas visiones individualistas tiene que ser abordado con la perspectiva del modelo social. Además de los tres modelos que se explicarán en este capítulo, existen otros (“incipientes”)⁴³ para el tratamiento de la discapacidad como el de la diversidad y el de identidad (defendido por la comunidad sorda), a los que, en función de sus respectivas evoluciones teóricas y prácticas, se les deberá prestar atención (Cuenca, 2102: 117-118). Las personas con discapacidad no son habitualmente incluidas en la discusión moral debido a la consideración de que sus diferencias con respecto a las demás personas implican una menor capacidad racional. Para afrontar este error conceptual es necesario superar la frecuente y distorsionada confusión entre limitación funcional y limitación moral. Como consecuencia de la existencia de prejuicios y estereotipos, las personas con limitaciones funcionales tienden a ser percibidas como personas limitadas en su capacidad moral (Palacios, 2008: 166). Aquella teoría de los derechos que incluya a las personas con discapacidad de la misma manera que a las que no se les considera así lo hará dando prioridad a la autonomía de esas personas excluidas. La teoría, para ser inclusiva, aceptará que la autonomía no debe ser considerada un punto de partida sino de llegada (Cuenca, 2012: 129). “En el mundo contemporáneo ninguna teoría de la justicia podría tener verdadera credibilidad si no valora la igualdad en algún espacio, un espacio que esa teoría considerara importante” (Sen, 2007: 62).

En el sentido anterior, la lista de las diez capacidades humanas básicas de Nussbaum contiene aspectos muy diferentes de lo que suponen los derechos sociales mínimos como imprescindibles para desarrollar una vida digna. Sin entrar en cuestiones relacionadas con las clasificaciones que, sobre la discapacidad y las personas con discapacidad, hace la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que serán consideradas más adelante, ahora se trata de establecer la relación que existe entre las capacidades de Nussbaum conectadas con la CIDPD y la LGDPDIS y su aplicación enfocada desde la perspectiva de la accesibilidad. La equivalencia que a continuación se realiza parte de la idea de Martínez-Pujalte al establecer una comparación entre la CE y la CIDPD desde la perspectiva de los derechos fundamentales⁴⁴. La aplicación efectiva de las capacidades básicas va a depender de si existe o no accesibilidad del entorno, bien, pro-

⁴³ Ver la crítica que otras posiciones hacen al modelo social y que se recogen en este mismo capítulo.

⁴⁴ Martínez-Pujalte elabora un tabla de equivalencias entre los artículos de derechos fundamentales incluidos en la CE y los que recoge la CIDPD, ciñéndose a los que la primera considera como tales (Martínez-Pujalte, 2015: 46).



ducto o servicio en el que se va a desenvolver el individuo, para poder adquirir la capacidad concreta. La elevación a universal que del enfoque de las capacidades humanas básicas hace Nussbaum de su visión como especificación de los derechos humanos y de la consideración de la persona como un fin (Nussbaum, 2007: 88-89) permite realizar la conexión entre las normas mencionadas y la lista de capacidades.

1. Vida. Poder vivir hasta el término una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.

El desarrollo de una vida digna en condiciones previsible, en cuanto a su duración, y el mantenimiento a lo largo de ella de unas condiciones que no alteren esa dignidad (ya sean exógenas o endógenas) hacen que Nussbaum ponga en la lista esta capacidad como la primera de las diez. Para que la vida de la persona con discapacidad pueda

| CE | CIDPD |
|--|--|
| Principio de igualdad (art. 14) | Igualdad y no discriminación (art. 5), mujeres con discapacidad (art. 6), igualdad ante la ley (art. 12) |
| Derecho a la vida (art. 15) | Derecho a la vida (art. 10) |
| Derecho a la integridad física y moral y prohibición de tratos degradantes (art. 15) | Protección frente a la tortura (art. 15), protección frente a la explotación (art. 16), protección de la integridad personal (art. 17) |
| Libertad y seguridad (arts. 17 y 25) | Libertad y seguridad (art. 14) |
| Derechos al honor y la intimidad (art. 18) | Respeto de la privacidad (art. 22) |
| Libertad de circulación y residencia (art.19) | Libertad de circulación (art. 18), libertad de residencia (art. 19), movilidad (art. 20) |
| Libertades de expresión e información (art. 20) | Libertades de expresión e información (art. 21) |
| Derecho de asociación (art. 22), derecho a la participación política (art. 23) | Participación política y pública (art. 29) |
| Tutela judicial efectiva (art. 24) | Acceso a la justicia (art. 13) |
| Derecho a la educación (art. 27) | Educación (art. 24) |
| Derecho a contraer matrimonio (art. 32) | Respeto del hogar y de la familia (art. 23) |
| Derechos a la propiedad privada y a la herencia (art. 33) | Capacidad jurídica (art. 12.5) |
| Derecho al trabajo (art. 35), libertad sindical (art. 28) | Trabajo y empleo (art. 27) |



desarrollarse en pleno goce y en condiciones de igualdad de los derechos que como personas tienen, es obligado que ese pleno goce y condiciones sean promocionados, asegurados y protegidos. Esto último no será posible si no se facilitan las condiciones de accesibilidad exigidas para el fin, requiriendo los instrumentos de comunicación oportunos para cada situación concreta ya que la accesibilidad tiene la consideración de principio. Para que la vida se desarrolle con la dignidad que corresponde al ser humano y no se genere una discriminación entre los diferentes miembros de la sociedad durante ese desarrollo, en la medida en que no se cubran las necesidades de accesibilidad existirá la discriminación mencionada.

CIDPD: Art. 1-5, 7-12, 27 y 28.

LGDPDIS. Art. 1-14, 17, 22-33, 35-46, 48-52.

2. Salud física. Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar adecuado para vivir.

Para que la cobertura en salud pueda llegar a todas las personas y a todos los ámbitos de la misma, su implementación requiere que esté diseñada con criterios de AU y DpT tanto en sus instalaciones y en sus soportes como en las distintas vías para la intercomunicación y utilización.

CIDPD: Art. 1-7, 9, 12, 25-28

LGDPDIS: 1-7, 10-15, 22, 30, 35-46, 48-52.

3. Integridad física. Poder moverse libremente de un lugar a otro; estar protegido de los asaltos violentos, incluidos los asaltos sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas.

Al igual que para el desarrollo del proyecto de vida en condiciones de igualdad y no discriminación es imprescindible contar con la accesibilidad en todos los ámbitos en donde aquella se vaya a desarrollar, con el fin de que no se produzcan situaciones de doble, o más, discriminación (discapacidad, mujer, infancia...), es imprescindible tomar medidas que refuercen la protección específica. La violencia de género y la pederastia son dos focos de conflicto que, si no están diseñados con las medidas de accesibilidad adecuadas, excluirán a algunos sujetos del poder acceder a la integridad física requerida.



CIDPD: Art. 1-7, 9, 11, 12, 14-17, 27, 28.

LGDPDIS: 1-7, 11, 22-29, 30-33, 49,52.

4. Sentidos, imaginación y pensamiento. Poder usar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo “auténticamente humano”, un modo que se cultiva y se configura a través de una educación adecuada, lo cual incluye la alfabetización y la formación matemática y científica básica, aunque en modo alguno se agota en ello. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y la producción de obras y eventos religiosos, literarios, musicales, etc., según la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión, tanto en el terreno político como en el artístico, así como de la libertad de prácticas religiosas. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar los dolores no beneficiosos.

Destaca en este punto el acceso a la educación inclusiva en todas sus etapas así como al uso de la capacidad humana para el ejercicio de los derechos de primera y segunda generación. Difícilmente se podrán ejercitar esos derechos si las plataformas que se utilizan para aplicarlos no integran la accesibilidad en su diseño y ejecución.

CIDPD: Art. 1-5, 7-9, 12, 21, 24 y 27.

LGDPDIS: Art. 1-7, 15-33.

5. Emociones. Poder mantener relaciones afectivas con personas y objetos distintos de nosotros mismos; poder amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, y dolernos por su ausencia; en general, poder amar, penar, experimentar ansia, gratitud y enfado justificado. Que nuestro desarrollo emocional no quede bloqueado por el miedo y la ansiedad. (Defender esta capacidad supone defender formas de asociación humana de importancia crucial y demostrable para este desarrollo).

Las relaciones humanas pueden no llegar a darse si no se prevén (diseñan) con accesibilidad las circunstancias en las que se darán las condiciones para nacer. La accesibilidad es imprescindible para completar esas relaciones o, al menos, para decidir si se quiere mantenerlas o no.



CIDPD: Art. 1-5, 9, 10, 12, 21 y 27.

LGDPDIS: Art. 1-7, 11, 15, 22-33, 63-77.

6. Razón práctica. Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de vida. (Esto implica una protección de la libertad de conciencia y de la observancia religiosa).

Este punto redunda sobre lo recogido en el punto anterior y revela la importancia de la autonomía personal para tomar las propias decisiones en cuanto a determinar cómo debe ser el proyecto de vida.

CIDPD: Art. 1-5, 8, 9, 12, 21 y 27.

LGDPDIS: 1-7, 11, 15, 22-33, 63-77.

7. Afiliación.

A) Poder vivir con y para los otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, participar en diversas formas de interacción social; ser capaz de imaginar la situación de otro. (Proteger esta capacidad implica proteger las instituciones que constituyen y promueven estas formas de afiliación, así como proteger la libertad de expresión y de asociación política).

B) Que se den las bases sociales de autorrespeto y la no humillación; ser tratado como un ser dotado de dignidad e igual valor que los demás. Eso implica introducir disposiciones contrarias a la discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión y origen nacional.

En conexión con la libertad individual y la no discriminación. La accesibilidad de los instrumentos que conllevan el ejercicio de los derechos políticos va a permitir ejercer esa libertad. Si esos medios que los canalizan no son universalmente accesibles, determinadas personas con necesidades de accesibilidad quedarán excluidas.

CIDPD: Art. 1-5, 8, 9, 11-13, 18, 19, 21, 22, 26, 27, 29 y 30.

LGDPDIS: Art. 1-7, 12, 13, 16, 22-33, 35-46, 48, 56 y 63-77.



8. Otras especies. Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.

Para el disfrute de la naturaleza y de sus múltiples componentes. No se puede limitar, por falta de accesibilidad, el disfrute de un ámbito. Si esto sucede, existe discriminación.

CIDPD: Art. 1-5, 7, 9, 12 y 27.

LGDPDIS: 1-7, 11, 22-33, 63-77.

9. Juego. Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.

El ocio, el tiempo libre, los deportes. La participación en la vida pública en igualdad de condiciones está condicionada a que esos entornos, productos, bienes o servicios disponibles al público en general también sean accesibles para todas las personas.

CIDPD: Art. 1-5, 7, 9, 11, 12 y 27.

LGDPDIS: Art. 1-7, 11, 22-33.

10. Control sobre el propio entorno.

A) Político. Poder participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida; tener el derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación.

B) Material. Poder disponer de propiedades (ya sean bienes mobiliarios o inmobiliarios) y ostentar los derechos de propiedad en un plano de igualdad con los demás; tener el derecho a buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás, no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías. En el trabajo, poder trabajar como un ser humano, ejercer la razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores.

Para lograr el pleno goce de los derechos por parte de las personas con discapacidad es necesario que estas estén incluidas en la comunidad y desarrollen sus vidas de forma independiente. La accesibilidad es la herramienta que lo facilitará en los dos sentidos que plantea Nussbaum, el político y el material.



CIDPD: Art. 1-5, 9, 11, 12, 19, 20-23, 26-30

LGDPDIS: Art. 1-7, 11, 17, 22,33, 35, 46, 53-56.

De la agrupación realizada se puede concluir que los diez epígrafes de Nussbaum están supeditados a que exista accesibilidad para que puedan ser “ejercidos” por todos los individuos que componen la sociedad. Ya quedó explicado en el capítulo 1 que la accesibilidad está ligada a la participación en la vida social y eso tiene que ser aplicable a aquellos entornos, productos, bienes y servicios que tengan una relación con dicha participación. El concepto de participación que aquí se maneja tiene un sentido amplio y puede ser sustituido por el ya mencionado “intercomunicación”. Asimismo, también se detallaba en la introducción que la AU, atendiendo a su construcción jurídica, presenta cuatro líneas diferentes enmarcadas en el discurso de los derechos humanos. La primera, como un principio jurídico; la segunda, como parte del contenido esencial de los derechos fundamentales; la tercera, como parte del derecho a la no discriminación; y la cuarta, como un derecho subjetivo. De esta forma, la consideración de la AU como derecho tiene una vertiente que la conecta con el resto de los derechos y que permite entenderla como una parte de su contenido esencial, además de otra que la considera como un derecho singular referido al acceso a bienes, servicios y productos diferentes a los representados por los derechos humanos. Esta es la razón por la que podemos determinar que “la AU es, inseparablemente, un principio jurídico como parámetro de validez del ordenamiento, una parte del contenido esencial de todo derecho fundamental y, también, una exigencia de no discriminación”. En cualquier caso, la ausencia de accesibilidad será una discriminación y vulnera el principio de igualdad. En definitiva, es el momento de reiterar que la concepción de la accesibilidad se concreta de cualquiera de estas tres maneras: la primera, como exigencia de actuación de los poderes públicos y como un parámetro de validez de cualquier actuación jurídica; la segunda, como una exigencia susceptible de ser defendida jurídicamente como cualquier derecho fundamental; y la tercera, como exigencia de no discriminación (De Asís, 2013, I: 8-12 y II: 108-125). La imbricación entre las capacidades humanas, como requisitos básicos para una vida digna y como especificación del enfoque de los derechos humanos, y la accesibilidad permiten concluir que la AU, también desde la perspectiva de la teoría de la justicia de Nussbaum, pueda considerarse un principio jurídico, un contenido esencial de los derechos fundamentales y una exigencia para que la justicia social inclusiva llegue a las personas con discapacidad.



2.4. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y las visiones de la discapacidad.

En la década de los 80 del siglo pasado, la OMS elaboró un procedimiento para estudiar las consecuencias y repercusiones que tienen las enfermedades en las vidas de las personas. Con ello se disponía de una herramienta para clasificar las enfermedades, los traumatismos y otros trastornos que, a la vez, permitía conocer cómo se desenvolvían las políticas de salud que se aplicaban en el entorno correspondiente. La recogida de información diferenciaba entre deficiencia, discapacidad y minusvalía pero el método adolecía de precisión a la hora de relacionar esos términos.

Durante décadas, muchas personas tuvieron que llevar con resignación, impreso en su documento nacional de identidad, la catalogación de subnormal. Hay todavía entidades que mantienen esta denominación, al estilo de la época en la que nacieron. Los términos invalidez, incapacidad... aún no han desaparecido de nuestro vocabulario como sinónimos de minusvalía y seguimos viendo, con preocupación, nombres de algunas entidades donde se destaca la deficiencia o enfermedad de las personas por las que trabajan. También la propia OMS recomienda hablar de personas con minusvalía en vez de minusválidos (Castillo, 2007: 82).

Fue eso, junto con la crítica a la visión negativa de la persona estudiada para ser clasificada lo que, en el seno de la OMS, hizo replantear el sistema inicial con algunas correcciones. Al principio de los años 90 se estableció una nueva forma de clasificar⁴⁵ que tenía una perspectiva, con respecto a la discapacidad, mucho más universal que la anterior a la vez que mucho más precisa en cuanto a la recogida de datos. Se logró tener más fiabilidad mediante una adecuada sistematización con un tamiz que incorporaba las interacciones del individuo con los diferentes entornos con los que se relacionaba y desarrollaba su vida. Esta nueva perspectiva contemplaba la discapacidad como algo inherente a la persona y por ello también se modificaron los conceptos utilizados para referirse a los sujetos de análisis. Las distintas evoluciones del sistema de clasificación desembocaron, ya en el año 2001, en la denominada Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)⁴⁶. El objetivo de

⁴⁵ *Clasificación Internacional de Deficiencias Discapacidades y Minusvalías*, (1997), Madrid, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

⁴⁶ *Cuestionario para la evaluación de discapacidad de la Organización Mundial de la Salud (Versión española del World Health Organization Disability Assessment Schedule II)*, (2006), Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales



la CIF es clasificar el funcionamiento y la discapacidad en cuanto a las condiciones de salud, pasando de ser una clasificación de consecuencias de enfermedades a una clasificación de componentes de salud. Por un lado, se identifican los componentes de la salud y, por otro diferente, las consecuencias y repercusiones de las enfermedades. La CIF no se posiciona en cuanto al origen o causa de las enfermedades y deja al investigador que está aplicando el método que determine las causas. Para ello, la CIF incluye una lista de factores que describen el entorno en el que vive el individuo. A diferencia de los métodos anteriores, la CIF se centra en la parte positiva del individuo, es decir, en vez de analizarse con una perspectiva de discapacidad se hace justo lo contrario, enfocándolo desde sus potenciales capacidades ya que cada persona es diferente. Es por ello por lo que, como ya se ha apuntado anteriormente, la consideración de la discapacidad tiene que tener, imprescindiblemente, un componente ecológico, de interacción con el medio en el que se desarrolla el proyecto de vida de la persona.

La CIF da importancia a los factores individuales pero especialmente a los ambientales a la hora de valorar la influencia de la deficiencia en la capacidad de la persona y, por tanto, en las limitaciones o restricciones para la realización de actividades y la participación en la vida social. La CIF considera la accesibilidad un instrumento para evitar, a través de un diseño universal, las dificultades que en su interacción con los entornos, los productos y los servicios puedan tener las personas con discapacidad. Las partes de un entorno construido entendidas como elementos ambientales podrán hacer de facilitadores pero también pueden ser barreras. La capacidad de intercomunicación con ese entorno, desde lo individual y desde lo social, está estrechamente relacionada con los factores físicos, sociales y actitudinales del lugar y momento de la vida de cada persona (Álvarez, 2011: 25).

2.5. El tratamiento social de la discapacidad. Los modelos.

A lo largo de la historia, la manera en la que la sociedad se ha relacionado con la discapacidad y ha tratado a las personas con discapacidad ha variado notablemente. Analizarlo permitirá responder a por qué hoy la discapacidad es una cuestión de derechos humanos. Para ello es imprescindible hacer una aproximación histórica sobre el tratamiento que socialmente han recibido las personas con discapacidad. Ese tratamiento se plasma, fundamentalmente, en tres modelos. El último de ellos, el modelo social, ha servido para establecer una nueva concepción del problema y consecuentemente para su posterior definición en los diferentes ordenamientos jurídicos (Palacios y Bariffi, 2007: 12). Se distinguen tres concepciones que no necesariamente fijan de



manera clara sus fronteras entre una y otra e, incluso, se dan situaciones de coexistencia (Toboso y Arnáu, 2008: 66).

El primero de los modelos se denomina de prescindencia. En él se consideraba que los motivos por los que una persona tiene una discapacidad escapan al razonamiento humano y era habitual creer que esa discapacidad tenía que ver con un castigo de Dios, que así lo habría decidido. Por otro lado, se asumía también que esas personas con discapacidad no aportaban nada a la sociedad y, en sí mismas, eran una carga. Como consecuencia, la vida de esas personas no tenía el mismo valor que la vida del resto de miembros de esa sociedad y por ello se prescindía de ellas, bien en el sentido literal (submodelo eugenésico) o bien condenándolas a la marginación o encierro (submodelo de marginación). El primero de estos era el vigente en las sociedades griega y romana clásicas, y aunque se basaba en motivos religiosos, también incorporaba otros de tipo político. No estaba aceptado que los niños y niñas con discapacidad pudieran desarrollar sus vidas como los demás y por lo tanto se permitía el infanticidio para eliminarlos. Un repunte de este submodelo se produce durante el nazismo. La eliminación seres humanos por la única razón de formar parte de un colectivo estigmatizado se dio con demasiada frecuencia durante ese período negro de nuestra historia reciente. “Así podemos aspirar a conocer los diversos factores y circunstancias que coadyuvieron a la devastación originada por la Segunda Guerra Mundial, al cruento exterminio de los judíos europeos, amén del asesinato vil de otros colectivos” (Blázquez, 2014: 16). Por su parte, el submodelo de marginación tiene su vigencia durante la Edad Media, época en la que las personas con discapacidad quedaban estigmatizadas de por vida y se movían en la marginalidad y pobreza. Si hay que definir este submodelo con una palabra, esta es exclusión, una exclusión en todos los sentidos que, en función de quién la ejerciera, podía ser más o menos intensa hacia las personas con discapacidad. Hay una superposición de la medicina a la teología y eso también influía negativamente en quienes tenían una discapacidad puesto que en muchas ocasiones esas personas eran acusadas de estar más cerca del diablo que de Dios (Palacios y Bariffi, 2007: 13-15; Toboso y Arnáu 2008: 66-67).

El segundo modelo, el rehabilitador o médico, considera que las causas que dan origen a la discapacidad son médico-científicas. Con esta filosofía de partida, las personas con discapacidad ya no son consideradas inútiles o innecesarias, pero esto será en la medida en que puedan ser rehabilitadas para la sociedad. Como las causas son de tipo médico, queda descartada la intervención del diablo en su producción y lo que se hace es asociar la discapacidad a una enfermedad. Como además estas personas con



discapacidad pueden llegar a ser socioeconómicamente productivas, queda abierta la posibilidad de que mediante la rehabilitación o curación lo consigan llegando con ello a ser válidas a efectos sociales. Las personas con discapacidad son sometidas por la sociedad a un proceso de normalización para lograr un valor como miembros de la misma. Ya que es la menor capacidad de la persona el eje del problema que hay que resolver, se genera una consideración social basada en una actitud paternalista y compasiva, enfocada hacia esas personas que, en opinión del resto de miembros de la sociedad, tienen menos valor que ellos. Con ello las personas con discapacidad se convierten en objetos médicos, y esa es la forma en la que son contempladas por la sociedad. El fin que persigue este modelo es normalizar a las personas con discapacidad, aunque con ello se pierda la diferencia que la propia discapacidad tiene. Es evidente que el problema está en la persona por las limitaciones que tiene y el único objetivo es su rehabilitación en los parámetros de normalidad imperantes. En cuanto al soporte jurídico del modelo, su aplicación supuso, en sus orígenes, al finalizar las grandes guerras, la implementación de políticas de servicios sociales para los combatientes que regresaban a sus casas con algún tipo de discapacidad causada por los conflictos de guerra y que eran consecuencia de la auto-obligación por parte de la sociedad, para compensar a estas personas mediante pensiones de invalidez, beneficios de rehabilitación y cuotas laborales. Estas medidas legales también contemplaban abordar la discapacidad con algunas medidas del derecho civil relacionadas con la incapacitación y la tutela (Palacios y Bariffi, 2007: 15-17; Toboso y Arnáu, 2008: 67-68).

En tercer lugar nos encontramos con el modelo social. Este modelo modifica sustancialmente la filosofía de los dos anteriores. En él, las causas que dan origen a la discapacidad son fundamentalmente sociales. Además considera que las personas con discapacidad pueden aportar a la comunidad lo mismo que el resto de miembros, aunque esto se hará, en ciertos aspectos, de manera diferente a como lo hace el sujeto estándar. Este modelo nace a partir de asumir valores intrínsecos a los derechos humanos y potencia el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social. Todo lo anterior está basado en determinados principios: vida independiente, no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno, diálogo civil, entre otros. La filosofía del modelo parte de la premisa de que la discapacidad es una construcción humana artificial e interesada y, por ello, una de las formas de opresión social, siendo producto de una sociedad que no reconoce como iguales a las personas con discapacidad. La autonomía de la persona con discapacidad para decidir respecto de su propia vida es uno de los pilares del modelo, y por ello se centra en la eliminación de cualquier tipo de obstáculo que impida una adecuada equi-



paración de oportunidades. El modelo social nace del rechazo a los fundamentos expuestos desde el modelo rehabilitador y uno de los presupuestos fundamentales del mismo es que las causas que originan la discapacidad no son solamente individuales, sino fundamentalmente sociales (Palacios y Bariffi, 2007: 18-20). Al centrar la atención en el hecho de que la discapacidad es un fenómeno social, esto es, una construcción social de la realidad de determinadas personas que se encuentran en estas circunstancias vitales, si por ejemplo se resolvieran las cuestiones de AU y de DpT, la discapacidad desaparecerá, al menos en gran parte (Palacios y Romañach, 2006: 31). Las limitaciones individuales no son la causa del problema con el que nos enfrentamos, son las propias limitaciones de la sociedad para resolver las necesidades de las personas con discapacidad las que se tienen que considerar para lograr su adecuada solución. El tratamiento social del que son objeto las personas con discapacidad consiste en la búsqueda de la inclusión a través de la igualdad de oportunidades. Para lograrlo se deberá tomar una serie de medidas, y entre estas últimas destacan la AU, el DpT y la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad. En lo que se refiere a los recursos para que las personas con discapacidad puedan desarrollar su proyecto de vida con dignidad, este modelo plantea, como medios idóneos, la seguridad social y el trabajo ordinario, aunque con carácter excepcional se acepta el protegido. Cabe resaltar que la connotación que tenía el empleo como medio exclusivo de integración social en el modelo rehabilitador es cuestionada por el modelo social, desde el cual se sostiene que el empleo no es la única manera de inclusión dentro de la sociedad. El modelo social considera la discapacidad como un fenómeno que no se limita simplemente a un atributo de la persona, sino que es el resultado de un conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto social y los entornos. Por ello se requiere la realización de todas las modificaciones y adaptaciones necesarias, con el fin de lograr la participación plena de las personas con discapacidad en la totalidad de las actividades y entornos de la vida. Este asunto tiene más de ideología que de biología y por eso requiere profundos cambios sociales en lo que se refiere al ámbito de la esfera pública, ya que es una cuestión de derechos humanos. El modelo se centra en la dignidad del ser humano y, de manera secundaria, en las características médicas de la persona. Sitúa al individuo en el centro de todas las decisiones que le afecten y ubica el problema fuera de la persona, en la sociedad. De este modo, las soluciones frente a la situación de desventaja de las personas con discapacidad se plantearían a partir del respeto a los valores esenciales que son el fundamento de los derechos humanos. Y el modelo social de discapacidad presenta muchas coincidencias con los valores que sustentan los derechos humanos como son: la dignidad; la libertad, entendida como autonomía -en el sentido de desarrollo del sujeto moral- que exige entre otras cosas que la persona sea



el centro de las decisiones que le afecten; la igualdad inherente de todo ser humano -inclusiva de la diferencia-, la cuál asimismo exige la satisfacción de ciertas necesidades básicas; y la solidaridad. En los últimos años se vienen planteando diferentes formas de ofrecer respuestas a las necesidades de las personas con discapacidad basadas en los valores que fundamentan los derechos humanos. Ello ha generado una mirada diferente hacia la persona con discapacidad centrada, en primer término, en su condición de ser humano en igualdad de derechos y dignidad que los demás y, en segundo lugar, en una característica, la discapacidad, que le acompaña. Esta exige en determinadas circunstancias medidas específicas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones que el resto de personas, aunque también es cierto que, independientemente del modelo que se esté aplicando socialmente para afrontar la discapacidad, no deberíamos olvidar que vivimos en una sociedad en la que todos, en mayor o menor medida, dependemos de otros para que nuestros proyectos de vida se puedan cumplir.

Y es que más allá de nuestros deseos y ensoñaciones, somos seres humanos, frágiles y vulnerables. Esta es la naturaleza que nos caracteriza, no otra. Por tanto, no debemos engañarnos como si aspirásemos a alcanzar ingenuamente el estado de inmortalidad (Blázquez, 2013: 110).

Para aplicar en la práctica el modelo y que llegue a ser una realidad incorporada a las vidas de las personas con discapacidad, el ordenamiento jurídico recurre a una serie de medidas de acción positiva, de discriminación inversa, y a la obligación de realizar ajustes razonables, así como a la plasmación de ciertos principios que tienen una repercusión importante sobre las políticas en la materia. Esos principios persiguen un mismo objetivo: que las personas con discapacidad puedan tener iguales oportunidades que el resto de personas en el diseño y desarrollo de sus propios planes de vida. (Palacios y Bariffi, 2007: 18-20; Toboso y Arnáu, 2008: 68-69).

A modo de descripción general del modelo social, De Asís utiliza estos cuatro postulados:

- a) El enfoque correcto para abordar la discapacidad es el de los derechos humanos.
- b) La discapacidad es fundamentalmente una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual.
- c) La discapacidad tiene, principalmente, un origen social. Por ello, las medidas destinadas a garantizar los derechos de las personas con discapacidad deben tener como destinatarios todos los miembros de la sociedad.



d) La normativa de derechos de las personas con discapacidad debe estar en el plano de la igualdad y no discriminación y en el ámbito de la generalización de los derechos (De Asís, 2013 II: 16-17).

A modo de crítica al modelo social y reconociendo actualmente lo acertado de su enfoque para el tratamiento de la discapacidad, es destacable que el modelo no fue totalmente aceptado por la doctrina y mucho menos en sus inicios. A continuación se recogen dos ejemplos de ello. Por un lado, Humphrey planteaba la posibilidad de que con este modelo se llegarían a crear guetos al conceder socialmente, entre las propias personas con discapacidad, más importancia a unas que a otras. El problema que se generaría si eso fuera así es que existirían grupos de excluidos dentro de los propios excluidos (Humphrey, 2000). Por otra parte, Verdugo enfocaba la crítica al modelo de esta manera: como nos encontramos ante un modelo que será efectivo si se afrontan con éxito los replanteamientos de todo tipo que todavía están pendientes, no sabemos cómo va a resultar. Si no es así, si no se afrontan esos replanteamientos, se corre el riesgo de que se regrese a la perspectiva biopsicosocial. Reprochaba también al modelo social que “tiene algunos planteamientos exclusivistas que se acercan al terreno del solipsismo científico que penetran en el terreno de la mera especulación teórica, perspectiva que suele acariciarse en algunos ámbitos académicos”. Por último, no ve correcto que desde el modelo social radical -probablemente se esté refiriendo al Foro de Vida Independiente- apenas se contemple la intervención y se arriesga a plantear que se integren los modelos con una perspectiva médica, psicológica y social, no con la “radicalidad marxista” del modelo social (Verdugo, 2003). Cabe indicar que estas dos posiciones críticas se hacían en un contexto histórico bien distinto al actual y no es osado decir que los hechos, en cuanto a la progresiva y notable implantación jurídica del modelo social, las han debilitado sustancialmente. Es por esta razón por lo que actualmente, aunque continúan existiendo posturas que desaprueban el modelo social, poco a poco van siendo más reducidas. Puesto que es innegable su existencia para analizar las críticas actuales De Asís las agrupa en dos vertientes distintas: por un lado están las críticas que se hacen desde un enfoque diferente al de los derechos humanos y por el otro, aquellas que se hacen desde el interior mismo del enfoque de derechos. Las críticas del primer grupo se dividen a su vez entre las que utilizan el argumento asistencial (sus postulados están muy próximos al modelo rehabilitador o médico) y las que parten de la argumentación del temor (dentro del modelo rehabilitador o médico, destacan el temor por el perjuicio que puede producir la consideración como sujeto en igualdad de condiciones que el resto). Las del segundo grupo contienen cinco argumentos distintos: el de la excepción (afirma que la cuestión de la discapacidad es



una cuestión excepcional y que el discurso no puede construirse desde la excepcionalidad), el de la proyección parcial (el discurso no sirve para enfrentarse a todas las discapacidades por igual), el de la diversidad (es el modelo que surge del Foro de Vida Independiente⁴⁷ y que ha tenido una influencia relativa en la propia CIDPD, el sujeto es el diverso funcionalmente), el de la identidad (el reivindicado por la comunidad sorda al considerar que tienen unos valores que deben ser protegidos) y, por último, el de la identidad encubierta (reprocha al modelo social que utilice un estándar de normalidad que puede ser discriminatorio) (De Asís, 2013 II: 18-25).

⁴⁷ El Foro de Vida Independiente se crea en España a mediados del año 2001 con el objetivo de impulsar el movimiento de Vida Independiente, surgido en EE.UU en 1972. (García Alonso, 2003: 39-48).

3. LA ACCESIBILIDAD Y EL ORDENAMIENTO (Reflexión A).

3.1. Antecedentes. Los modelos y la CIDPD.

La CIDPD fue el resultado de un trabajo en el que, además de los representantes de los Estados, participaron también organizaciones no gubernamentales. En los últimos años estas organizaciones, lo que se denomina movimiento social de la discapacidad organizada⁴⁸, han jugado un papel muy importante en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad. El Tratado, como texto jurídico, tiene gran trascendencia, de un lado, al ser el primero que, de manera específica, contempla los derechos, junto con su protección, de las personas con discapacidad y, de otro, por ser el punto de inflexión para el cambio de paradigma que hasta el momento existía en la sociedad para aceptar la realidad de las personas con discapacidad. Es la positivación internacional mediante la cual se certifica el tránsito desde el modelo médico o rehabilitador al modelo social. Mediante la CIDPD, al menos desde el punto de vista jurídico internacional, las personas con discapacidad pasan a ser consideradas sujetos de derecho en igualdad de condiciones que el resto como consecuencia de que la discapacidad es tratada como una cuestión de derechos humanos.

Hasta hace relativamente poco tiempo, para mirar a la discapacidad, el enfoque que la sociedad utilizaba, al menos el dominante, era el correspondiente al modelo médico rehabilitador, al que ya se ha hecho referencia en el Capítulo 2. Con ese enfoque, la discapacidad se abordaba como un problema fundamentalmente médico y, además,

⁴⁸ Que en España está compuesto por las organizaciones que representan a la discapacidad en torno al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y por sus organizaciones autonómicas.



se trataba como una cuestión individual que afectaba a la persona y, como mucho, a su familia. Ya se ha explicado anteriormente que la limitación de la persona es la referencia de partida para este modelo, y su rehabilitación, ya sea mediante su curación o atenuación de los problemas que pudieran tener, es el punto en el que terminaba la intervención de la sociedad en general. Esa visión tiene un gran componente de paternalismo, de protección, en definitiva de sentimientos compasivos y de beneficencia a la hora de tratar las cuestiones de la discapacidad. Con la llegada de la CIDPD se desvanece el modelo médico o rehabilitador y nace el modelo social. Con este, la problemática de las personas con discapacidad pasa a ser una cuestión derechos humanos. La base de este modelo se cimenta en que las causas que originan la discapacidad no son exclusivamente individuales sino, fundamentalmente, sociales. Es por ello por lo que la discapacidad da el paso desde la categoría natural a la social puesto que la discapacidad resultará de la interacción de la situación concreta del individuo con su entorno. Así, las cuestiones externas de índole social que influyan en el potencial ejercicio de los derechos como los demás miembros de la sociedad no se consideran “un atributo de la persona, sino el resultado de un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales están originadas o agravadas por el entorno social” (Jiménez, 2007: 178). Es por ello por lo que se determina que la discapacidad no está en la diversidad -todas las personas somos diversas y no hay ninguna igual a otra- que presenta el individuo, sino que se encuentra en la incapacidad producida por la limitaciones que tiene la sociedad para cubrir las necesidades de sus miembros –en el ámbito que sea en donde desarrollan sus proyectos de vida–. Ya se ha expuesto con anterioridad que la discapacidad es el resultado de construcciones sociales de todo tipo y aunque haya una parte del problema que afecta directamente al individuo, la solución al conflicto que se presenta pasa por asumir que es responsabilidad de toda la sociedad, puesto que, si no se plantea así, no estaría considerándose a determinados individuos miembros de ella en igualdad de condiciones que el resto. Así, para plantear una solución a esta disfunción social, es necesario intervenir y cambiar los patrones de actuación que hasta el momento se han venido utilizado. Para lograr el éxito es imprescindible intervenir en el entorno inmediato pero también en todo tipo de estructuras sociales que existen en la sociedad. Esta nueva consideración de la discapacidad por parte de la sociedad requiere cambios jurídicos de calado que, una vez vigentes, se deben tener en cuenta para conseguir que las personas con discapacidad puedan ejercer con normalidad sus derechos fundamentales. Desde la perspectiva jurídica, las diferencias entre los dos modelos es evidente. El modelo rehabilitador interviene con una perspectiva asistencial y el modelo social se plantea la existencia de un problema de desigualdad y discriminación. En consecuencia, las personas con discapacidad no pueden ejercer los derechos fundamentales



quedando al descubierto esa desigualdad y esa discriminación⁴⁹. Esta última evidencia demuestra que, hasta hace bien poco, la construcción teórica sobre los derechos de las personas en general se ha fundamentado en que los individuos que accedan al ejercicio tengan unas imprecisas y erróneas condiciones de normalidad. Para el modelo social, estas condiciones deben ser revisadas en profundidad para que su aplicación efectiva sea una realidad.

3.2. La CIDPD como positivación del modelo social y sus principios.

La CIDPD es el primer tratado internacional que, de manera específica, afronta los derechos de las personas con discapacidad y su sistema de protección. Es la culminación de un proceso iniciado al final de la década de los años setenta del siglo pasado cuyo punto inflexión, es la entrada en vigor de la CIDPD, y que comenzó con la Declaración de los derechos del retrasado mental al que se sumaron, a lo largo de las décadas de los 80 y de los 90, otras declaraciones⁵⁰. Estos textos mencionados recogían la visión que la sociedad tenía del mundo de la discapacidad y fueron dando pasos para transitar desde el modelo médico rehabilitador al modelo social cuya meta, ya en el año 2006, fue la propia CIDPD. La progresivamente mayor sensibilización social en cuanto a contemplar los derechos de las personas con discapacidad desembocó en la necesidad de disponer de un sistema efectivo que protegiera esos derechos ya que, a pesar de existir la referidas convenciones, no había en la práctica una vinculación jurídica de los estados o de la sociedad en general para que los derechos de estas personas se pudieran ejercer; no había ninguna consecuencia por su incumplimiento y no eran

⁴⁹ Como ya se ha explicado en el capítulo 2, Nussbaum recalca en su libro *“Las fronteras de la justicia”* que el tratamiento de la discapacidad debe estar contemplado en las teorías de la justicia.

⁵⁰ Previamente conviene recordar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Esta declaración no recoge ningún artículo específicamente referido a las personas con discapacidad, pero tienen gran transcendencia los artículos 1, 2 y 3 (relativos a la dignidad, igualdad de derechos y derecho a la vida de todo ser humano), y el artículo 26 (relativo al derecho a la educación), además del artículo 25.2 (derecho a cuidados y asistencia especiales de los niños), entre otros. Posteriormente, ya con carácter vinculante la ONU establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966. Tampoco estos dos Pactos incluyen normas específicamente destinadas a las personas con discapacidad. Los primeros logros en materia de discapacidad y el inicio del camino hasta llegar a la CIDPD se alcanzaron con las declaraciones del deficiente mental y de los impedidos aprobadas por la Asamblea General de la ONU en 1971 y 1975, respectivamente. El 13 de diciembre de 2006, se aprobó por parte de la Asamblea General de la ONU un instrumento jurídico de carácter obligatorio que versa exclusivamente sobre las personas con discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



invocables por los sujetos afectados⁵¹. La CIDPD está basada, fundamentalmente, en el modelo social y esto es evidente en todos y cada uno de sus artículos, en la terminología utilizada y en la filosofía que subyace, que no es otra que la del propio modelo mencionado. Consecuencia de la firma y ratificación de la CIDPD por parte de los estados, estos adquieren el compromiso de que los ordenamientos jurídicos internos se adapten al Tratado. La concepción de la discapacidad que recoge la CIDPD no está cerrada sino que opera en función del contexto histórico en el que se va a aplicar como el instrumento que permitirá que las personas con discapacidad, en la práctica, accedan y ejerzan, de manera efectiva, sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de los miembros de la sociedad. Si no es así, se evidenciará una discriminación por razón de discapacidad. Aunque la CIDPD no genera nuevos derechos, sí que se recogen en el texto herramientas y medios que son fundamentales para garantizar el ejercicio de los derechos. Entre estos instrumentos, –el propio Tratado la considera un principio– está la accesibilidad, a la que dedica íntegramente el artículo 9.

Centrándonos en los principios que inspiran a la CIDPD y destacando que tienen una función transcendental para que su aplicación sea real y efectiva, puesto que deben ser tomados como referencia a la hora de interpretar su contenido, el artículo 3 especifica que son: el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas con discapacidad; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad y la igualdad entre hombre y mujer y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y niñas con discapacidad y el derecho a preservar su identidad. Tal y como ha quedado demostrado en el análisis comparativo, con la perspectiva de la necesidad de accesibilidad, entre el articulado de la CIDPD y la lista de las capacidades humanas básicas de Nussbaum⁵², la propia accesibilidad, además de principio y complemento imprescindible para aplicar el resto de principios, debe ser considerada llave para poder llevar a cabo la mayor parte de los artículos de la propia Convención.

⁵¹ Hasta la llegada de la CIDPD, la firma y la ratificación por los Estados Partes convirtiéndola así en parte del ordenamiento interno y demandable su cumplimiento por los ciudadanos, las declaraciones anteriores de derecho y principios generales suscritos por España solo implican el compromiso de adopción de medidas en el plano nacional sin sanción alguna derivada de su incumplimiento ni posibilidad de demandar su ejecución por parte de los ciudadanos afectados. En este sentido se puede determinar que aquellas normas de derecho internacional eran un ejemplo de *Soft Law* en vez de ser *Hard Law*. Otros ejemplos del derecho flexible son “los códigos éticos, los de autorregulación y las medidas de responsabilidad social corporativa” (Cabra de Luna, 2014: 104).

⁵² Ver el capítulo 2.



3.3. La accesibilidad en la CIDPD.

Ya se ha explicado en el capítulo anterior que la CIDPD considera la accesibilidad como condición imprescindible para la realización de los derechos que contiene. Es por esto por lo que la accesibilidad se recoge en el Tratado con un doble sentido, como principio y como elemento transversal que afecta a todo el contenido. Como indica Alcaín, la AU tiene en la CIDPD tres enfoques complementarios: el primero, como faceta del principio de igualdad al considerar que la no existencia de accesibilidad conlleva discriminación; el segundo, como principio y como derecho subjetivo; el tercero, como medio de prevención para la no discriminación (Alcaín, 2014: 158-159). Por utilizar un término ya manejado con anterioridad, la accesibilidad será la llave para el ejercicio efectivo de los derechos puesto que las medidas que se tomen para implantarla tienen como fin lograr que las personas con discapacidad puedan desarrollar sus vidas con independencia y, a la vez, puedan participar de forma plena en todos sus aspectos. El artículo 9⁵³ obliga a los Estados a que adopten las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones como las demás, al entorno físico, al transporte, a la información, las comunicaciones y a todos los servicios e instalaciones de utilización pública. Es destacable el hecho de que el entorno potencialmente utilizable no deberá ser accesible en función de que tenga titularidad pública o privada sino en la medida de que esté dispuesto y abierto para la utilización pública. La exigencia que, en cuanto a accesibilidad, la CIDPD hace a las Administraciones Públicas (AAPP) para garantizarla tiene aplicabilidad en todas las instalaciones que han requerido la intervención humana, sean estas construcciones o entornos, así como en los servicios abiertos al público o de uso público. Además de identificar y eliminar los obstáculos y barreras que actualmente existan, la CIDPD incluye en su artículo 4 la obligación de utilizar diseño universal al emprender o promover, desde su fase inicial, cualquier bien, servicio, equipo o instalación. De esta forma, por medio del diseño universal aquellos adquirirán la propiedad de accesibles ya que esa finalidad se ha contemplado desde el momento en que se ha planteado el proyecto que corresponda. En el caso de ausencia de accesibilidad o de tener que realizar una intervención correctora para que esta se consiga, la norma plantea, en el artículo 2, la utilización de la estrategia de ajustes razonables con el fin de solucionar las necesidades específicas de accesibilidad que se presenten en un bien, servicio, equipo o instalación ya existentes.

⁵³ Ver nota sobre el artículo 9 de la CIDPD en Capítulo 1.



La CIDPD obliga a los Estados Partes a garantizar la accesibilidad de los servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público. Estos dos matices hacen que el ámbito sobre el que tiene que ser aplicada la accesibilidad será aquel en el que, teniendo el fin descrito, haya habido una intervención humana. Por lo tanto, la accesibilidad afectará a una instalación, bien o servicio entendidos en su sentido más amplio, sin importar características como la titularidad, su uso, etc. Es el artículo 9.1 el que explícitamente menciona los edificios, las vías públicas, el transporte, todo tipo de instalaciones (menciona, sin pretensión de ser *numerus clausus*, escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo) y los servicios de información y comunicación. En cualquier caso, la referencia de accesibilidad está siempre enfocada a la potencial utilización por parte del público en general del entorno, bien, producto o servicio. En el caso de estos últimos, los servicios, las exigencias de accesibilidad van más allá que resolver la accesibilidad física de los entornos. Aquí se debe aplicar la accesibilidad con una perspectiva holística ya que forman parte de la solución global muchos elementos que están interconectados. La doctrina, de forma mayoritaria y pacífica, define este concepto como “cadena de accesibilidad”⁵⁴. Además de lo mencionado, el artículo 9.1 también determina que los servicios de información (con la misma pretensión de no ser una lista cerrada) deben ser accesibles. Destaca particularmente la eliminación de obstáculos y barreras de acceso a los servicios de información y comunicación, por considerarlos clave para facilitar la independencia y la participación social de las personas con discapacidad. En este punto conviene insistir de nuevo en que la accesibilidad es la llave de acceso para los derechos; en este caso concreto, facilitar el acceso a los servicios de la información y las comunicaciones permitirá el ejercicio de otros derechos reconocidos en la propia CIDPD.

Con el fin de asegurar la accesibilidad de las instalaciones y los servicios mencionados, los Estados Partes están obligados adoptar una serie de medidas y a hacerlas efectivas. En primer lugar, deberán evaluar la situación en la que se encuentran los ámbitos en los que tienen que intervenir para, a continuación, eliminar los obstáculos

⁵⁴ La cadena de accesibilidad es la adecuada unión de todos los eslabones que intervienen para que la accesibilidad, ya sea en un hipotético recorrido de origen a destino o en una utilización del bien producto o servicio, en sentido amplio, estará garantizada desde el inicio de la interacción hasta el final de la misma. “De modo similar al desplazamiento de una corriente eléctrica entre dos polos, el desplazamiento físico de una persona, entre un punto de origen y un destino, especialmente si esa persona tiene alguna discapacidad funcional, debe producirse de forma continua y sin rupturas; esto es, el recorrido debe ser accesible de principio a fin para poder ser llevado a cabo. Al incorporar el elemento dinámico a la accesibilidad estamos superando el ámbito sectorial en que nos hemos movido hasta ahora e introduciendo nuevas dimensiones, como el tiempo o la compatibilidad de acciones (Alonso, 2002: 261).



que impiden el ejercicio de los derechos de las personas que lo necesitan. La relación de obligaciones que tienen los Estados, según se detalla en el artículo 9.2, de forma resumida son: el desarrollo, promulgación, supervisión y aplicación de normas y directrices sobre accesibilidad; el aseguramiento de que la iniciativa privada que proporciona bienes y servicios abiertos o de uso público, contempla las exigencias de accesibilidad; la formación en materia de accesibilidad; la incorporación de la accesibilidad en la comunicación en los edificios e instalaciones abiertas al público o de uso público; y la facilitación de la asistencia (que, además de poder ser humana, animal, técnica o por medio de intermediarios, afecta a la sociedad de la información y a todas las etapas de la vida) a las personas que lo necesiten, para que estas puedan acceder a edificios e instalaciones. Las obligaciones generales anteriores instrumentalizan la accesibilidad como elemento imprescindible para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. No se puede negar que la aplicación de este nuevo paradigma del modelo social, también en materia de accesibilidad, necesita un profundo replanteamiento. Es necesario modificar el modo en el que, hasta ahora, desde el punto de vista de recursos económicos disponibles, se ha organizado la sociedad para la estructuración funcionamiento de sus instituciones. Con la llegada del modelo social el sistema anterior no es válido y en consecuencia las obligaciones antes descritas deberán ser planificadas de una forma progresiva y siempre en función de la disponibilidad presupuestaria. En cualquier caso, esta disponibilidad económica nunca tendrá que servir como excusa para hacer caso omiso de las obligaciones contraídas por la firma y ratificación del tratado internacional. En este sentido la no asunción responsable de las obligaciones que tienen los Estados para tomar medidas eficaces podrá aumentar más todavía el riesgo de exclusión de determinados ciudadanos:

La crisis es una magnífica oportunidad para revisar las estructuras que ya no sirven y para “rearmar” los sistemas constitucionales con y desde la ética que representan los derechos humanos. Un proyecto que pasa necesariamente por superar un modelo de ciudadanía excesivamente deudor del liberalismo y que habría de convertirse en instrumento para la inclusión. En este proceso inclusivo han de jugar un papel esencial los derechos económicos, sociales y culturales en tanto que son los que posibilitan la emancipación del individuo y la superación de los obstáculos que le impiden ejercer el resto de derechos (Presno, 2013: 22).

Una visión crítica, tomando el hilo de la progresividad antes mencionada pero equivocadamente aplicada con una perspectiva no exenta de miopía social, se basa en que las actuaciones que se han llevado a cabo por parte de los Estados se han ceñido, fun-



damentalmente, a la eliminación de barreras. Retomando también la perspectiva holística antes invocada para resolver la falta de accesibilidad de los entornos, productos, bienes y servicios, la solución para incorporar la accesibilidad en todas las actuaciones pasa por eliminar, desde origen, las causas que motivan las barreras. Ya se ha explicado que la CIDPD le otorga al DpT⁵⁵ el rango de estrategia para poder garantizar la accesibilidad. El DpT es una herramienta consistente en que, previamente al lanzamiento de cualquier actividad humana (de productos, bienes y servicios a disposición del público), en su diseño, se asuma que aquellos vayan a poder ser utilizados (que puedan intercomunicar en el sentido más amplio) por el mayor número de personas posible. La asunción sistemática de los principios que informan el DpT requerirá a su vez un replanteamiento en los contenidos del sistema educativo y particularmente un sobre-esfuerzo en todo lo relacionado con la investigación y desarrollo de productos bienes y servicios. Paralelamente, la CIDPD establece la realización de los ajustes razonables como estrategia subsidiaria para la consecución de la accesibilidad. Esto aplicará en aquellos casos en los que no se contemple el DpT e independientemente de cuál sea la causa que haya llevado a ello. Es el artículo 2 el que relaciona el concepto con la garantía del ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad a las que sus necesidades particulares, a la hora de intercomunicar con un producto, bien o servicio, quedan sin cubrir.

3.4. El mandato para la adaptación del ordenamiento jurídico interno a la CIDPD.

La firma y ratificación de la CIDPD insta a los Estados a planificar y a aplicar una serie de medidas de alcance transversal que garanticen la no discriminación de las personas con discapacidad. Este compromiso que obliga a los Estados se recoge en el artículo 4 del Tratado. Su consecuencia es que el ordenamiento jurídico interno, al referirse a la discapacidad y a las personas con discapacidad, tiene que ser adaptado a la CIDPD incorporando la perspectiva del modelo social. En el caso del ordenamiento jurídico estatal esta adaptación debe llegar a todas las normas existentes, independientemente del lugar que estas ocupen en la jerarquía normativa ya sea por ámbitos materiales, por competenciales o territoriales del propio ordenamiento. Como consecuencia de ello, la adaptación afecta por igual a la Administración central, a la autonómica y a la local. Partiendo de la CE, y haciendo una interpretación extensiva de su artículo 49, se destacan dos vertientes. En primer lugar, las personas con disca-

⁵⁵ Explicado en la introducción de este trabajo.



pacidad no se diferencian del resto de ciudadanos en cuanto a la titularidad de derechos y por lo tanto esos derechos son garantizados sin matices. La otra vertiente de este artículo destaca que las personas con discapacidad son un grupo determinado que requiere una protección especial. Desgraciadamente, en la práctica real, la primera vertiente ha sido tratada con la filosofía que está detrás del modelo médico rehabilitador ya que considera la discapacidad como un problema fundamentalmente individual en vez ser tratada como un problema social.

En una hipotética modificación constitucional se tendrían que contemplar dos aspectos: uno, la adaptación terminológica derivada del enfoque del modelo social, otro, el traslado del artículo 49 a la nómina de artículos que corresponden a los derechos fundamentales. Con anterioridad a la ratificación de la CIDPD, se incorporó al ordenamiento la LIONDAU (Ley 51/2003 de 3 de diciembre)⁵⁶, la cual en aplicación del artículo 49.1.1^a de la CE desarrollaba, para las personas con discapacidad, los principios de igualdad y no discriminación a la vez que fijaba las condiciones básicas para garantizar estos dos principios⁵⁷. La base de aplicación de la filosofía recogida en la LIONDAU estaba en la lucha contra la discriminación y en la promoción e implantación en la sociedad de la AU. “Sólo desde la aprobación de la LIONDAU, la accesibilidad ha comenzado a considerarse en el plano legal como un presupuesto esencial para el ejercicio de derechos fundamentales de la persona, que por tal motivo forma parte integrante del Derecho, debiendo contar entonces con los mecanismos de tutela efectiva que acompañan a todos los auténticos derechos”, (Pérez Bueno, 2005: 12). Para que la LIONDAU no se convirtiera en una ley imperfecta más, se incluía en ella la obligación de la elaboración específica de una ley que regulara el régimen de infracciones y sanciones en el ámbito material de la norma. Cabe destacar también que por efecto de la LIONDAU vieron la luz otras normas de gran trascendencia para las personas con discapacidad y sus familias, como por ejemplo son la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. La CIDPD se incorpora al ordenamiento jurídico español, tal y como dispone el artículo 96.1 de

⁵⁶ Ley 51/2003, de 2 diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

⁵⁷ En este sentido, una monografía fundamenta y propone que todos los derechos de las personas con discapacidad, independientemente de su adscripción a una o a otra generación, sean considerados derechos fundamentales y por ello gocen de la misma protección que los que actualmente determina la CE. (Pindado, 2015).



la CE, a partir de mayo de 2008. Así que como paso previo a que la propuesta que se plantea llegue a ser una realidad en el propio ordenamiento (Pindado, 2015), la incorporación de la CIDPD permite de hecho el traslado del artículo 49 a la nómina de derechos fundamentales. Esto es consecuencia de que la CIDPD es un tratado de derechos humanos y lo que antes de su aplicación en nuestro ordenamiento se proponía por la doctrina como modificación de la propia CE en la práctica, mediante el artículo 10.2 de la propia CE supone que los derechos recogidos en el tratado sea interpretados como tales. En otro orden de cosas, la obligación de adaptación recogida en el artículo 4 de la CIDPD trae como consecuencia la promulgación de la Ley 26/2011. La exposición de motivos de esta ley reconoce que su objetivo, mediante esta adaptación a la CIDPD, era positivizar el modelo social en el ordenamiento existente. Esta norma modifica y adapta a la CIDPD más de una veintena de normas preexistentes. Por último, es destacable que con la promulgación de la LGDPDIS, por medio del Real Decreto Legislativo 1/2013, se refunden -y se aprovecha para adaptarlas a la CIDPD- en una sola norma la LISMI, la LIONDAU y la Ley de Infracciones y Sanciones que, a pesar de que no es norma de nueva planta por ser un texto refundido, adecúa las tres a la CIDPD (Sánchez y Solar, 2015: 125-134). El Real Decreto Legislativo 1/20013 que aprueba la LGDPDIS realiza aclaraciones y armonizaciones del articulado de los tres textos refundidos conforme a la CIDPD y da cumplimiento al mandato contenido en la disposición final segunda de la Ley 26/20011 de adaptación normativa a la CIDPD, en la redacción dada por la disposición final quinta de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Esta disposición permitió elaborar y aprobar, previa consulta al Consejo Nacional de la Discapacidad, un Texto Refundido en el que se regularizaran, aclararan y armonizaran las normas antes mencionadas y que estas se integran en él. Esta misión de regularizar, aclarar y armonizar se facilitó por la vía del art. 82.5 de la CE (De Lorenzo, 2015: 48-49). Como consecuencia de este mandato de adaptación del ordenamiento interno a la CIDPD, la normativa autonómica, con la perspectiva integral que lo requiere, también está obligada a hacerlo. Todavía es una asignatura pendiente de las CCAA, aunque en alguna ya se ha iniciado el proceso⁵⁸.

3.5. Normativa estatal en materia de accesibilidad.

Ya se ha dicho anteriormente que la accesibilidad es uno de los principios que informan la CIDPD y que esta además de considerarla característica imprescindible para

⁵⁸ El Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cantabria ha elaborado una detallada propuesta de reforma legislativa que puede servir de referencia para ser utilizada en todas la CCAA (Sánchez y Solar, 2015).



el ejercicio de los derechos, en particular, de las personas con discapacidad, la eleva a “componente fundamental del contenido del derecho a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida, al tiempo que es garantía necesaria del principio de igualdad y no discriminación.” (Sánchez y Solar, 156). Los Estados que han hecho de la CIDPD parte de su ordenamiento contraen la obligación de adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad en el amplio espectro de los ámbitos que ya se han descrito. Ciñéndonos a nuestro ordenamiento, es en la LGDPDIS donde, mediante su artículo 21.1, se recoge este mandato. En la disposición final de esta norma se remarca que la CE determina que el Estado debe regular las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en todo el territorio, sin perjuicio de las competencias en la materia de las CCAA.

Con la promulgación de la LGDPDIS, como ya se ha señalado más arriba, se refunden y adaptan a la CIDPD las normas de cabecera que afectan a la discapacidad⁵⁹. Como explica Leonor Lidón al analizar la exposición de motivos, esta norma “hace una lectura holística e histórica del ser humano” a la vez que reconoce la importancia del grupo social compuesto por las personas con discapacidad, destacando que, a pesar de ser cuantitativamente significativo, ha vivido “una situación de expulsión social” sufriendo restricciones en el ejercicio de sus derechos (Lidón, 2015: 320). La LGDPDIS, en el artículo 1 apartado a) especifica que la norma tiene por objeto garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de los ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación, todo ello conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la CE y a la CIDPD y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Como consecuencia de ello y centrándonos en la accesibilidad, es en el artículo 2 apartado k) en donde se refiere a la accesibilidad como condición que deben cumplir los entornos (también los proce-

⁵⁹ Las tres normas refundidas en el Real Decreto Legislativo 1/2013 y que dan lugar a la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGDPDIS) son: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI); la Ley 51/2003, de 2 diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LION-DAU); y, por último, la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.



sos, bienes, productos, servicios, objetos, herramientas y dispositivos) para ser comprensibles por todas las personas. En este sentido, compartiendo plenamente la opinión crítica manifestada por De Asís⁶⁰, conviene destacar que la accesibilidad no es considerada, a lo largo de todos los artículos en los que aparece en la norma, un derecho sino una condición (también en el art. 22), un principio (art. 3) o una exigencia (art. 81). Según De Asís, la consideración como derecho “resulta más coherente con el lenguaje de los derechos y con la incursión de la discapacidad en el discurso de los derechos humanos” (De Asís, 2015: 92).

Con el fin de que las personas con discapacidad puedan ejercitar el derecho a la vida independiente, las AAPP están obligadas a garantizar la AU. Es por ello por lo que la LGDPDIS fija los ámbitos en donde se deben regular las condiciones de accesibilidad que garanticen, mínimamente, la igualdad de oportunidades de esas personas y, en su caso, las medidas de acción positiva necesarias para lograrlo. El artículo 5 determina que los ámbitos en los que se tiene que actuar son: las telecomunicaciones y sociedad de la información; los espacios públicos urbanizados, las infraestructuras y la edificación; los transportes; los bienes y servicios a disposición del público; la relación con las AAPP; la administración de justicia; el patrimonio cultural; y, por último, el empleo. Es evidente que si la persona con discapacidad no tiene resueltas las necesidades de accesibilidad de los ámbitos en donde va a desarrollar su proyecto de vida (en el sentido más amplio del término), no podrá ejercer los derechos que, al igual que el resto de miembros de la sociedad, tiene y, en consecuencia, se generará una situación de discriminación. Esta es la razón por la que el artículo 22 reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida. Para ello los poderes públicos adoptarán las medidas pertinentes con el fin de asegurar la accesibilidad universal, en igualdad de condiciones con las demás personas, en los entornos, procesos, bienes, productos y servicios; en el transporte; en la información y las comunicaciones; en el acceso a los bienes y servicios; en el ámbito de los productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social; en los servicios e instalaciones de uso público; en la eliminación de barreras en los entornos urbanos y rurales; y por último en todo lo referente a las AAPP.

Aunque ya se ha indicado que la LGDPDIS es un texto refundido y no una norma de nueva planta, en este caso, partiendo del artículo 4 de la LIONDAU, la accesibilidad

⁶⁰ De Asís, 2013 II: 108-124.



da un paso más en lo que se refiere a su protección por considerarse un mandato a los poderes públicos para que se aseguren las condiciones básicas de accesibilidad con el fin de que las personas que la necesitan puedan ejercitar de manera real el derecho a la vida independiente. Esto tiene una conexión directa con el artículo 14 de la CE (la igualdad sin discriminación), ya que la ausencia de accesibilidad podría ser una de las causas que generaran la mencionada discriminación. El horizonte de la LGDPDIS se encuentra en la eliminación de la discriminación y en la utilización de la AU como llave para erradicarla. El artículo 23 determina que las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación se fijarán sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas y a las entidades locales y se regularán las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que garanticen los mismos niveles de igualdad de oportunidades a todas las personas con discapacidad. Esta regulación será gradual (la norma fija unos plazos diferentes en función del ámbito) en el tiempo, en el alcance y en el contenido de las obligaciones impuestas, y abarcará todos los ámbitos y áreas que determina el artículo 5. Para esto, el texto establece en su disposición adicional tercera, los plazos y ámbitos en los que esas condiciones básicas de accesibilidad deberán estar implantadas.⁶¹ Por otro lado, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación establecerán, para cada ámbito o área, medidas concretas para pre-

⁶¹ Para el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y de los medios de comunicación social, la norma diferencia entre los productos y servicios nuevos, incluidas las campañas institucionales que se difundan en soporte audiovisual el 4 de diciembre de 2009 y aquellos productos existentes el 4 de diciembre de 2013.

Para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, los nuevos, el 4 de diciembre de 2010 y los existentes, el 4 de diciembre de 2017.

En el caso de los medios de transporte, las infraestructuras y material nuevos, el 4 de diciembre de 2010 y los existentes, el 4 de diciembre de 2017.

Las oficinas, dispositivos y servicios de atención al ciudadano y los de participación en asuntos públicos en los que incluye a la Justicia, la participación en la vida pública y los procesos electorales; aquellos entornos, productos y servicios que sean nuevos, el 4 de diciembre de 2008. A esto último se suma cualquier corrección de toda disposición, criterio y práctica administrativa discriminatoria (en el mismo plazo, 4 de diciembre de 2008).

En lo que se refiere a los entornos, productos y servicios existentes, coincide con el plazo anterior pero el correspondiente a las disposiciones, criterios o prácticas existentes, será el 4 de diciembre de 2017.

La norma describe, a continuación de la fijación de estos plazos, lo aplicable en la materia a bienes y servicios ya sean estos existentes, nuevos, de titularidad pública o de titularidad privada. Para los nuevos de titularidad pública, desde que entre vigor el todavía inexistente reglamento correspondiente. Lo mismo que sucede con los de titularidad privada que concierten o suministren las AAPP. Aquellos bienes y servicios nuevos de titularidad privada que no concierten con las AAPP, el 4 de diciembre de 2015. Los bienes y servicios existentes, el 4 de diciembre de 2010, si son de titularidad pública, el 4 de diciembre de 2015. Bienes y servicios existentes el 4 de diciembre de 2012, y si son de titularidad privada el 4 de diciembre de 2015. Bienes y servicios existentes, el 4 de diciembre de 2015 y si no conciertan o suministran a la AAPP, el 4 de diciembre de 2017.



venir o suprimir discriminaciones, y para compensar desventajas o dificultades. Se deben incluir disposiciones sobre, al menos, las exigencias de accesibilidad de los edificios y entornos, las condiciones más favorables en el acceso, participación y utilización de los recursos de cada ámbito o área y las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas; sobre apoyos complementarios, tales como ayudas económicas, productos y tecnologías de apoyo, servicios o tratamientos especializados, otros servicios personales, así como otras formas de apoyo personal o animal. En particular, ayudas y servicios auxiliares para la comunicación, como sistemas aumentativos y alternativos, Braille, dispositivos multimedia de fácil acceso, sistemas de apoyos a la comunicación oral y lengua de signos, sistemas de comunicación táctil y otros dispositivos que permitan la comunicación; se adaptarán normas internas en las empresas o centros que promuevan y estimulen la eliminación de desventajas o situaciones generales de discriminación a las personas con discapacidad, incluidos los ajustes razonables; se elaborarán planes y calendarios para la implantación de las exigencias de accesibilidad; y por último, se facilitarán recursos humanos y materiales para la promoción de la accesibilidad y la no discriminación.

En función de que las competencias sean de ámbito estatal, autonómico o local, la norma obliga a las AAPP a desarrollar estrategias de AU y de DpT en todos los ámbitos protegidos en el artículo 5 para que sean accesibles y, si eso es así, la intercomunicación con los mismos no generará situaciones de discriminación⁶². Las condiciones básicas de accesibilidad se recogen a lo largo de los artículos 24 (accesibilidad de los productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social)⁶³, el 25 y 26 (accesibilidad en la edificación)⁶⁴, el 27 (accesibilidad en los me-

⁶² Evidentemente, y al ser susceptible de un desarrollo que concrete para cada ámbito las actuaciones específicas, este artículo corre el riesgo de ser solamente una declaración de intenciones si el resultado final no elimina la discriminación por falta de accesibilidad.

⁶³ Además de lo recogido en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. (Artículo 22), en el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios; en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (accesibilidad en las páginas de internet); en el Real Decreto 899/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de las comunicaciones electrónicas (Artículo 28); la Ley 7/2010, de 21 de marzo, General de Comunicación audiovisual; en el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, que modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios (protección de los usuarios finales cuando sean personas con discapacidad); en la Ley 9/2014, de 19 de mayo General de Telecomunicaciones, que remite a un futuro Reglamento para regular el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con las comunicaciones electrónicas, y en las directrices dictadas por el World Wide Web Consortium (W3C).



dios de transporte)⁶⁵, el 28 (accesibilidad de las AAPP)⁶⁶ y el 29 (accesibilidad de los bienes y servicios a disposición del público)⁶⁷. Por otra parte, es destacable que la norma recogía una relación de medidas de acción positiva con el fin de facilitar el derecho subjetivo de las personas con discapacidad, que no es otro que el derecho a la vida independiente. Con ello se demuestra la generalidad y transversalidad de la accesibilidad. Estas medidas son clasificadas en tres grupos: medidas de fomento (el artículo 31 apoya la movilidad y la compensación de los gastos de transporte y el artículo 33 establece apoyo económico a la rehabilitación de viviendas); medidas de urbanismo y vivienda (las establecidas en el artículo 32 fijando reservas de viviendas y condiciones de accesibilidad, las recogidas en el artículo 34 exigiendo la accesibilidad de vías públicas, parques y jardines); y por último otro tipo de medidas (las recogidas en el artículo 30 y que tienen que ver con el estacionamiento de vehículos de personas con problemas graves de movilidad por razón de discapacidad)⁶⁸ (Bueyo, 2015: 408-430). Por el interés que tiene, conviene destacar que la disposición final segunda de la norma introduce el DpT en el ámbito educativo⁶⁹.

⁶⁴ Mediante 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; y por la Orden de Vivienda VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados que determinaba los criterios y condiciones básicas de accesibilidad en materia de urbanismo y aplicables en todo el territorio estatal.

⁶⁵ Mediante el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, que determina las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el transporte ferroviario, marítimo, aéreo, por carretera, en autobús urbano y suburbano, ferrocarril metropolitano, taxi y servicios de transporte especial.

⁶⁶ Mediante el Real decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

⁶⁷ Aunque la disposición final tercera, apartado 2 de la LGDPDIS prevé que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la norma el Gobierno debería aprobar las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación previstas en el artículo 29, tal plazo no se ha cumplido y queda pendiente de desarrollo reglamentario.

⁶⁸ Mediante el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

⁶⁹ La disposición final segunda, además de incorporar la formación en DpT en la Formación Profesional, determina que en el caso de las enseñanzas universitarias el Gobierno fomentará que las universidades contemplen medidas semejantes en el diseño de sus titulaciones. “Y es que, debiendo el Diseño para Todas las Personas estar presente en todos los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos” puestos a disposición de la ciudadanía, resulta imprescindible que el sistema educativo en general y a nivel universitario en particular, provea los medios oportunos para garantizar la adecuada capacitación profesional de quienes hayan de diseñarlos” (Fundación ONCE-CRUE, 2014: 54).



Centrando el objeto de análisis, es destacable que el imprescindible desarrollo reglamentario de las condiciones básicas de accesibilidad que determinaba la derogada LIONDAU fue sometido a alteraciones de los plazos fijados para ella. Aun así y ciñéndonos a los espacios públicos urbanizados y la edificación, fue promulgado el Real Decreto 505/2007. El fin de esta norma era regular la dispersión que existía en las exigencias aplicables, a la vez que promover la accesibilidad basada en el DpT. Este Real Decreto “inyectaba” las condiciones básicas de accesibilidad en el Código Técnico de la Edificación (CTE)⁷⁰. En cuanto a los espacios públicos urbanizados, esta norma exige que los itinerarios peatonales sean accesibles y que los recorridos sean comprensibles, obligando por ello a que se utilice una correcta señalización, disposición del mobiliario, plazas de aparcamiento reservadas, accesibilidad en obras e intervenciones en la vía pública y accesibilidad de elementos dispensadores y de comunicación ubicados en espacios públicos. El mandato del Real Decreto para que lo anterior se convirtiera en realidad se hacía mediante una disposición final (Disposición final cuarta) en la que el Ministerio de Vivienda debería elaborar el documento técnico con las condiciones básicas de accesibilidad. La Orden de Vivienda VIV/561/2010, de 1 de fe-

⁷⁰ Esta norma, aprobada por el Real Decreto 314/2006 y posteriormente reformada por el Real Decreto 173/2010, ha sido utilizada como referencia para contrastar los resultados obtenidos, en el análisis de los entornos edificados, con los parámetros exigidos por ella, en el trabajo de campo que se recogen en el capítulo 6. El CTE es el marco normativo que establece las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad establecidos en la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. El CTE está dividido en dos partes. La primera detalla todas las exigencias en materia de seguridad y de habitabilidad que son preceptivas a la hora de construir un edificio, según la Ley de Ordenación de la Edificación, y la segunda incluye los Documentos Básicos. La primera parte está subdividida a su vez en varias secciones sobre las distintas áreas que deben regularse. En el ámbito de la seguridad nos encontramos las disposiciones referidas a la seguridad estructural, la seguridad en caso de incendios y la seguridad de utilización. Mientras, en el área de habitabilidad están incluidos los requisitos relacionados con la salubridad, la protección frente al ruido y el ahorro de energía. La segunda parte se compone de los Documentos Básicos (DB), que son textos de carácter técnico que se encargan de trasladar al terreno práctico las exigencias detalladas en la primera parte del CTE. Cada uno de los documentos incluye los límites y la cuantificación de las exigencias básicas y una relación de procedimientos que permiten cumplir las exigencias. No obstante el proyectista o director de obra pueden, bajo su responsabilidad, optar por soluciones alternativas siempre que se justifique documentalmente que el edificio cumple las exigencias básicas del CTE porque sus prestaciones son al menos equivalentes a las que se obtendrían por la aplicación de los procedimientos especificados en los DB.

Los Documentos Básicos son los siguientes: DB SE: Seguridad estructural (constituye la base para su correcta aplicación con estos cinco documentos: DB SE-AE: Acciones en la edificación; DB SE-A: Estructuras de acero; DB SE-F: Estructuras de fábrica; DB SE-M: Estructuras de madera; y DB SE-C: Cimentaciones); DB SI: Seguridad en caso de incendio; DB SUA: Seguridad de utilización y accesibilidad; DB HE: Ahorro de energía; DB HR: Protección frente al ruido; y DB HS: Salubridad.

(www.codigotecnico.org –Estructura y contenidos–).



brero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados, establece los criterios aplicables en materia de urbanismo⁷¹.

En lo que se refiere a la edificación, el mencionado Real Decreto 505/2007, especifica las exigencias destinadas a hacer accesibles los itinerarios horizontales y verticales en el interior y hacia el exterior de los edificios, la utilización de los perros guía o de asistencia, la accesibilidad del mobiliario, la comunicación accesible y por último la utilización por personas con discapacidad de zonas de refugio en situación de emergencia. Ya se ha dicho que este Real Decreto incorporó al CTE las condiciones básicas de accesibilidad en los edificios. El CTE inicial ha incorporado modificaciones y su aplicación, al ser un ámbito particularmente dinámico y mejorable, requiere permanentes aclaraciones que son coordinadas por un equipo de técnicos del Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja⁷². Relacionado con lo anterior es destacable también que el artículo 26 de la LGDPDIS fija que, en las fases de redacción de proyectos, de ejecución y parciales, se contemplarán las normas técnicas que exigen las condiciones básicas de accesibilidad y que los colegios profesionales, al otorgar los visados, o las AAPP que supervisan esta actividad, deben velar por que se cumplan esas exigencias.

⁷¹ Esta norma ha servido para contrastar los resultados obtenidos, en las nuevas urbanizaciones analizadas, con los parámetros exigidos por ella en el trabajo de campo y que se recogen en el capítulo 6. La Orden Ministerial 561/2010 desarrolla el mandato de la disposición final cuarta del RD 505/2007 y contiene criterios y condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, aplicables en todo el Estado. Su elaboración partió de un estudio exhaustivo y comparativo de las Leyes de Accesibilidad y los Reglamentos de desarrollo (globales o de sectores concretos) de las diecisiete Comunidades Autónomas. De tal estudio derivó la consecuencia de que, en algunos aspectos, los nuevos criterios establecidos por el documento técnico comportarían la necesaria adaptación autonómica, dado que en ellos, las normas aprobadas por las CCAA eran menos estrictas que las estatales. Cabe resaltar que los criterios establecidos no surgen de la nada, sino que son producto de una ya larga experiencia de intervención para la mejora de la accesibilidad en España, obtenida a lo largo de más de dos décadas de desarrollo y aplicación de normas estatales y autonómicas, pero también de ordenanzas locales, de instrumentos internacionales y de guías, libros blancos y verdes y recomendaciones, en materia de accesibilidad y no discriminación. Los propios movimientos asociativos de personas con discapacidad e incluso la acción institucional de las AAPP también han aportado una importante contribución a este respecto (Alonso, 2010: 26).

⁷² El Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja (IETcc), es un Centro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), perteneciente al Área de Ciencia y Tecnología de Materiales que participa en el desarrollo del Código Técnico de la Edificación, reglamento de obligado cumplimiento, prestando apoyo técnico permanente, particularmente en el DB SUA -Seguridad de Utilización y Accesibilidad- al Ministerio de Fomento.



Cabe destacar, en este sentido, que la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, resuelve que las AAPP dispongan de la información suficiente para valorar, entre otras cuestiones, el cumplimiento de las condiciones básicas de accesibilidad, y deja en manos de las CCAA la responsabilidad para concretar y desarrollar el contenido del informe obligatorio de evaluación del edificio que marca la mencionada ley (Sánchez y Solar, 2015: 158-160).

Por su interés y potencial aplicación en situaciones de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación, conviene hacer un breve apunte sobre el sistema de arbitraje contemplado en la LGDPDIS. Esta norma, como ya lo hizo la LIONDAU, incluye dos marcos diferenciados para resolver las controversias ante situaciones en las que pueda existir discriminación. El primero de ellos, recogido en la exposición de motivos, es el sometimiento al arbitraje para la solución de conflictos⁷³, mientras que el segundo está claramente referido a la tutela judicial de quien se sienta vulnerado en sus derechos⁷⁴. Aquí se esboza el primero de ellos. Ni en las disposiciones derogatorias, ni tampoco en la propia exposición de motivos, se indica nada al respecto de que el nuevo texto legal haya derogado, o modificado, el Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, que se promulgó en desarrollo de lo previsto en el artículo 17, regulador del arbitraje, de la LIONDAU y, por ello, el mencionado Real Decreto 1417/2006 continúa vigente. La paradoja es que ya existía un procedimiento de arbitraje, establecido en la Ley 60/2003 que, además, ha experimentado ciertas modificaciones (algunas de ellas referidas a la revisión judicial del contenido del laudo arbitral), en la Ley 11/2011, de 20 de mayo, de reforma de aquella. En este último sentido Lara plantea dos disfunciones que se dan entre Justicia y arbitraje en materia de ejecución de laudos. En primer lugar se presenta la disfunción fáctica puesto que al no existir una actuación unitaria y uniforme en los juzgados, hay algunos que requieren a la representación y defensa la dirección letrada y procurador y otros no lo hacen. La segunda, de tipo normativo, pues la ejecución de un laudo arbitral ha de seguir el trámite de cualquier otra resolución de igual naturaleza por medio de la autoridad judicial (Lara, 2007: 90-91). Volviendo a la cuestión principal, a la misma conclusión, en relación a su vigencia, se llega también si se analiza el contenido del Real Decreto que regula específicamente el arbitraje en materia referida a la discapacidad que, a su vez,

⁷³ Sistema analizado en profundidad por Álvarez, 2013.

⁷⁴ La profesora Alcaín, como miembro del tribunal que juzgó este trabajo en su presentación de tesis doctoral el 9 de febrero de 2016, sugirió la apertura de una posible línea de investigación con el enfoque propio del derecho de daños y la modificación de la responsabilidad civil en casos de incumplimiento de las condiciones de accesibilidad.



encuentra su justificación legal superior en el anterior artículo 17 de la LIONDAU, hoy incorporado mediante el artículo 74 en la LGDPDIS. El mencionado artículo 74 determina las materias que son objeto de consideración por parte del el procedimiento; las telecomunicaciones y sociedad de la información; los espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación; los transportes; los bienes muebles e inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, comercializados directamente a los consumidores como destinatarios finales, que las personas físicas o jurídicas, individuales o colectivas, profesionales o titulares de establecimientos públicos o privados, fijos o ambulantes, produzcan, faciliten, suministren o expidan, en régimen de derecho privado; y las relaciones con las AAPP en el ámbito del derecho privado. La norma excluye del arbitraje las controversias sobre las que haya recaído resolución judicial firme; las cuestiones en las que deba intervenir el Ministerio Fiscal; los hechos en los que concurren indicios racionales de delito; las cuestiones que estén determinadas en contratos administrativos; las materias que no sean de libre disposición conforme a derecho; y los arbitrajes laborales. El procedimiento regulado en el Real Decreto 1417/2006 es voluntario y las partes que lo deseen se someterán a él siempre por escrito. Cualquier persona física o jurídica de carácter privado puede realizar una oferta pública de sometimiento al sistema arbitral respecto a futuras controversias que puedan suscitarse. El texto legal diferencia las competencias y plantea dos órganos de arbitraje. Por un lado, en el ámbito estatal, la Junta Arbitral Central de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, adscrita al Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales; y por el otro, en el ámbito autonómico, la Junta Arbitral de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal por cada Comunidad Autónoma y Ciudades Autónomas. La constitución de estas juntas no está sujeta a plazo y requiere la firma de un convenio de colaboración con el Ministerio. Una de las singularidades que establece la norma es el protagonismo que brinda la misma, en los órganos anteriores y en aplicación a lo dispuesto en el artículo 4.3 de la CIDPD, a las organizaciones representativas del sector de la discapacidad. El Tratado recoge que bien las personas con discapacidad directamente, o bien por medio de sus organizaciones representativas, dispongan de medios de participación para el ejercicio de sus derechos y para su acceso a la Justicia. En cuanto al procedimiento previsto en el Real Decreto para el arbitraje, se establece la competencia de cada Junta, correspondiendo a la Junta Arbitral Central las quejas y reclamaciones que afecten a un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma, así como las que afecten a materias de competencia estatal de ejecución. Los demás casos serán competencia de la Junta Arbitral de la Comunidad Autónoma en la que tenga el domicilio el reclamante. El sistema previsto en el Real Decreto 1417/2006 establece un procedimiento idéntico al previsto



para el arbitraje de consumo, con una mayor experiencia en su aplicación desde la publicación del Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, que regulaba el Sistema Arbitral de Consumo. Otra cuestión bien distinta es la realidad de la implantación del sistema que, en la práctica, ha tenido muy poco éxito. Ante el retraso en la puesta en marcha del sistema, intervino el Defensor del Pueblo para que se activara. Dictado el Real Decreto 1417/2006, se estableció un plazo, que fue incumplido, para el nombramiento y constitución de las respectivas juntas que, gracias a la intervención del Defensor, se puso en marcha en 2009. Mucho menor interés ha suscitado el sistema en las CCAA, donde no ha habido implantación, ni tan siquiera experimental, por parte de ninguna de ellas (Recover, 2015: 179-185). En lo que respecta a Navarra, la LFAUDITOPE recoge, como complemento al desarrollo de la misma, en su artículo 12, la implantación del sistema de mediación y arbitraje en la materia en la Comunidad Foral de Navarra. Este aspecto ha ido unido al propio desarrollo reglamentario de la ley y se ha caracterizado por una falta de diligencia por parte del Gobierno de Navarra. A pesar de que la norma entró en vigor en mayo del 2010, no se ha hecho prácticamente nada en la dirección mencionada. Esta cuestión será analizada más detalladamente en el punto siguiente.

3.6. La Ley Foral 5/2010.

La Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad y diseño para todas las personas (LFAUDITOPE) fue aprobada por unanimidad en el Pleno del Parlamento de Navarra el 25 de marzo de 2010 y entró en vigor al mes de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (BON) el 15 de mayo de 2010⁷⁵. Su exposición de motivos va desglosando

⁷⁵ Desde la tramitación en Parlamento hasta su publicación en el Boletín Oficial de Navarra tuvo los siguientes hitos:

- Presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra. Entrada en el Parlamento: 10-06-2009.
- Admisión a trámite. Acuerdo de la Mesa: 15-06-2009 BOPN: n.º 63, 19-06-2009.
- Toma en consideración en Pleno: 24-09-2009 Diario Sesiones: n.º 61 BOPN: n.º 95, 29-09-2009. Procedimiento: ordinario.
- Comisión competente: Vivienda y Ordenación del Territorio. Número de enmiendas: 37 BOPN: n.º 20, 25-02-2010.
- Dictamen de la Comisión: 3 y 11-03-2010 BOPN: n.º 26, 18-03-2010.
- Aprobación en el Pleno: 25-03-2010 Diario Sesiones: n.º 73 BOPN: n.º 36, 12-04-2010. Resultado de las votaciones: SÍ-49; NO-0; ABS.-0.
- Publicación oficial: Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, BON: n.º 46, 14-04-2010.
- El texto del debate en Pleno para la toma en consideración de la proposición de Ley Foral y del debate final en Pleno de la Ley están recogidos en el Diario de Sesiones. En cambio, del debate de las 37 enmiendas en Comisión no hay texto en el Diario de Sesiones; sí que están las enmiendas en el Boletín. Este debate en Comisión se puede seguir en la "Videoteca" de la página web del Parlamento: www.parlamentodenavarra.es



las razones por las que se emprendió la elaboración de la norma. El punto de partida estaba en la necesidad de que las personas con discapacidad “tuvieran garantías para vivir con plenitud de derechos y para participar en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos en la vida económica, social y cultural”. La norma trasladó al derecho positivo foral el modelo social recogido en la CIDPD ya que reconoce explícitamente que aunque las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, también y sobre todo radican en los obstáculos y condiciones limitativas que en la sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, el modelo estándar de normalidad, dificultan la plena participación de los ciudadanos con discapacidad. Por ello insta a diseñar y a poner en marcha estrategias de intervención, con una perspectiva sociosanitaria integral y transversal, que opere simultáneamente sobre las condiciones personales y, fundamentalmente, sobre las condiciones ambientales⁷⁶.

Esta norma es la primera del Estado de las denominadas de tercera generación en la materia ya que, de un lado, la estrategia de lucha contra la discriminación que recoge en su seno se inscribe en el reconocimiento de algunas minorías -en este caso, la de las personas con discapacidad- por lograr la igualdad de trato y de oportunidades y, de otro, da el pistoletazo de salida a las normas de accesibilidad autonómicas derivadas de la CIDPD y de su modelo social. La referencia que se hace en la exposición de motivos a la CE y a la CIDPD, detallando los aspectos relevantes de las dos normas en los que se defienden y protegen los derechos de todas las personas, sea cual sea su condición física, mental o social, lo confirma⁷⁷.

⁷⁶ Ver capítulo 2.

⁷⁷ La exposición de motivos recoge explícitamente que “el artículo 1 establece la igualdad y la libertad de todos los ciudadanos, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho. El artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Así pues, se debe conectar el principio de libertad e igualdad con el de accesibilidad universal puesto que, en determinadas situaciones, uno no puede coexistir sin el otro. Por otra parte, el artículo 49 del Texto Constitucional recoge que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos. En el artículo 10 de la Constitución se establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.



La Ley describe la AU como es recogida en la CIDPD y de la LGDPDIS: la condición imprescindible para el ejercicio de los derechos, en igualdad de oportunidades, por parte de todas las personas que integran la sociedad para alcanzar el logro de la dignidad humana y el libre y completo desarrollo de su personalidad.

A pesar de lo anterior, desde su aprobación y entrada en vigor hasta la actualidad, el recorrido de la LFAUDITOPE ha sido muy precario. Después de seis años de vigencia, todavía están pendientes, prácticamente, todos los hitos marcados en la misma en cuanto a su desarrollo y aplicación efectiva. De todos los ámbitos contemplados en la norma solamente existe desarrollo reglamentario para uno de ellos, y, además, tampoco se han cumplidos otros mandatos importantes. Este aspecto será analizado a continuación.

3.6.1. Marco competencial de la Comunidad Foral de Navarra en materia de accesibilidad.

La CE, en su artículo 49, insta a los poderes públicos a realizar una política de integración de los *disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos*⁷⁸ para que puedan disfrutar de los mismos derechos que todos los ciudadanos. Las condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad a las instalaciones y servicios es una materia cuya competencia corresponde, conjuntamente a la Administración General del Estado, a las CCAA y a las Entidades Locales (EELL). y, por ello, las AAPP deben legislar en la mayoría de los ámbitos en los que esas condiciones son de aplicación. De lo anterior se destaca que las exigencias que tienen carácter básico y son de obligado cumplimiento en todo el territorio del Estado corresponden al Gobierno Central. La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), atribuye en su artículo 44.1 y 2 la competencia exclu-

Haciendo referencia a la CIDPD, la misma exposición de motivos refleja que “se debe destacar la normativa internacional que desarrolla esta materia. Cabe mencionar, entre otras, la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006, derecho interno en nuestro país, que defiende y garantiza los derechos de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida, educación, salud, trabajo, cultura, ocio, participación social y económica, mostrando la accesibilidad como un elemento transversal de cada uno de los ámbitos. Toma especial importancia este instrumento jurídico que reconoce la relevancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

⁷⁸ Términos propios del modelo rehabilitador, en desuso y, en asunción del modelo social recogidos en la CIDPD, susceptibles de ser modificados en una reforma constitucional.



siva a la CFN para la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y en lo relativo a las obras públicas de interés e incidencia en el ámbito de la Comunidad Foral. Continuando con la LORAFNA, en el artículo 49.1, f) se otorga idéntica competencia respecto al transporte que tiene lugar en su territorio, Por otra parte, en el artículo 55.1 se establece que corresponde a la CFN el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regula el estatuto jurídico de la radio y la televisión. Con lo anterior, la accesibilidad está contemplada, desde el punto de vista competencial, con una perspectiva que supera el ámbito de las CCAA. A pesar de ello, a su vez, deja en manos de las cámaras autonómicas la opción del abordaje jurídico en materia de accesibilidad para que este sea tratado bien de forma sectorial o bien de una forma integral. La CFN, en los dos casos en los que se ha presentado la ocasión para hacerlo⁷⁹, decidió promulgar un único texto legal con efectos sobre el resto del ordenamiento foral.

3.6.2. Antecedentes: Modelo médico y ámbitos limitados.

La primera norma que tuvo la CFN sobre la materia fue la Ley Foral 4/1988⁸⁰. Lo mismo que sucedió en el año 2010 con la LFAUDITOPE, cuando la norma vio la luz era la primera que, en el ámbito estatal, asumía las competencias constitucionales en la materia. Por ello se la considera de primera generación. Después, ya en la década de los 90 y parte de la de los años 2000, paulatinamente todas las CCAA fueron legislando su norma específica; este grupo de normas corresponde a la segunda generación.

La LF del 88 nació, tal y como recogía su preámbulo, para dar posibilidad de acceso y utilización de determinados bienes y servicios por parte de los afectados por cualquier *minusvalía orgánica o circunstancial*⁸¹. La norma destacaba que ello no sólo es una reivindicación de las asociaciones de la discapacidad, sino que, en ese momento, ya era aceptado como una condición necesaria para mejorar la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos. Las barreras de tipo físico o sensorial existentes (decía la exposición de motivos) “no sólo dificultan o impiden a los afectados por determinadas situaciones su normal desenvolvimiento en la sociedad, sino que también, con mucha frecuencia, obstaculizan a otras personas la utilización de diferentes bienes y servicios, deterio-

⁷⁹ En 1988 con la Ley Foral 4/1988 y en 2010 con la Ley Foral 5/2010.

⁸⁰ Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre de barreras físicas y sensoriales de Navarra publicada en el BON de 5 de julio de 1988.

⁸¹ En palabras de la época.



rando de modo generalizado la calidad de vida”. Tenía la pretensión pues de mejorar notablemente el bienestar de la población en Navarra y para ello estableció disposiciones y otras normas destinadas a facilitar la accesibilidad y utilización por parte de todos los ciudadanos de las nuevas realizaciones en los espacios libres de edificación y de los nuevos edificios y locales de uso o concurrencia públicos, la eliminación de barreras de los consolidados así como en el transporte público de viajeros y en los medios de comunicación de dominio público o de las AAPP. La Ley Foral pretendía posibilitar la gradual eliminación de las barreras físicas o sensoriales existentes en los ámbitos señalados. El contexto histórico vigente cuando aparece la ley corresponde al período final del modelo médico o rehabilitador. Los términos para referirse al sujeto protegido o para describir el entorno son los propios de ese modelo (minusválidos, barreras...) El título “sobre barreras físicas y sensoriales de Navarra”, ya indica que, si bien se intuía que la intervención para la consecución de la accesibilidad debería establecerse en más ámbitos que los que se describían, como por ejemplo, los entornos construidos y las urbanizaciones, la parte correspondiente a las actuaciones que se contemplaban en el plano sensorial era, comparando ambas, desproporcionadamente menor. Por otra parte, como consecuencia de lo anterior, no existiendo un tratamiento integral de la accesibilidad en los ámbitos en los que se aplica, a pesar de que su intento era llegar a los máximos posibles, con la perspectiva que hoy tenemos gracias a la CIDPD y la LGDPDIS para poder hacer un análisis, aquellos ámbitos estaban muy limitados⁸².

⁸² Artículo 2. “Esta Ley Foral es de aplicación: 1. Al diseño y ejecución de las obras de nueva planta, ampliación, reforma, adaptación o mejora correspondientes a los espacios libres de edificación de uso o concurrencia públicos, ya sean éstos de titularidad o dominio público o privado, tales como: Vías públicas. Parques y jardines. Plazas, paseos y espacios peatonales. Espacios feriales y de mercados. Aparcamientos exteriores. Otros espacios de naturaleza análoga a los anteriores. 2. Al diseño y ejecución de las obras de nueva planta, ampliación, reforma, adaptación, mejora o cambio de uso correspondiente a los edificios y locales de uso o concurrencia públicos, ya sean de titularidad o dominio público o privado. A los efectos de esta Ley Foral se consideran edificios y locales de uso o concurrencia públicos los siguientes: Los centros y servicios sanitarios y asistenciales. Los centros de enseñanza educativos y culturales. Los locales e instalaciones de espectáculos recreativos y deportivos. Los edificios en los que se desarrollan y prestan los servicios de la Administración Pública y las oficinas abiertas al público. Los establecimientos y servicios comerciales y bancarios. Los edificios destinados al culto y actividades religiosas. Los centros y servicios de actividad turística y hostelera. Las estaciones y terminales de transportes colectivos de pasajeros y los garajes y aparcamientos. Los centros laborales. Los edificios de vivienda colectiva. Otros de naturaleza análoga a los anteriores. 3. A los medios de transporte de servicio público de viajeros, tanto de carácter urbano como interurbano. Reglamentariamente se establecerán las normas que posibiliten la accesibilidad y utilización de tales medios de transporte por parte de las personas afectadas por cualquier tipo de minusvalías. Dichas normas especificarán: El tipo y número de vehículos afectados por la presente Ley Foral. Las dotaciones técnicas mínimas. El régimen de utilización. 4. A los medios de comunicación de titularidad pública, a los sistemas de comunicación o lenguaje actualmente vigentes en los servicios de la Administración Pública o en el acceso a los puestos de trabajo de la misma y a las técnicas de comunicación o información que



Aunque con la aplicación de esta norma se comenzó a visibilizar y a considerar socialmente la necesidad de accesibilidad (entre otras cosas porque así se exigía –al menos desde el punto de vista documental– por parte de las EELL en los proyectos propios o en los que suponían intervención administrativa de la propia entidad para conceder autorización de cara a su ejecución), el resultado no fue el esperado. El comportamiento generalizado era que, como resultado de una interpretación subjetiva por parte de cualquiera de los agentes que intervenían en el proceso, las exigencias y, por ello, los resultados, salvo alguna excepción, no satisfacían a nadie y mucho menos a las personas con discapacidad.

El reconocimiento de la existencia de un espectro diverso de posibles respuestas adaptativas a los problemas resulta valioso, porque nos permite descubrir la existencia de formas distintas de encararlos que repercuten y transforman el entorno colectivo. Nos descubren con penetrante inteligencia su apertura. Y es dicha apertura la que, precisamente, nos permite entender la chapuza como actitud: como una actitud que se caracteriza principalmente por el descuido con que se conduce la acción, a la hora de abordar la cualidad problemática de lo social. No importa si con ello nos estemos refiriendo a actividades profesionales o a la manera de orientarse y encauzar la actividad y la propia vida en el sentido más amplio. En general la chapuza se caracteriza por encarar las situaciones sociales con despreocupación respecto a los resultados de la propia acción y su repercusión sobre el entorno y sobre los propios sujetos que actúan. Resulta característico de ella que los problemas y las tareas se definan o se resuelvan sin importar cómo, priorizando el salir del paso como sea, aunque, con frecuencia, ello se haya relacionado con muy diferentes factores (Tejero, 2015: 104)⁸³.

Prueba de esto es la debilidad de la ley en materia sancionadora. A pesar de que el artículo 17 de la misma contemplaba las infracciones por su incumplimiento⁸⁴, en los

deban ser implantadas para facilitar la participación de determinados colectivos de minusválidos en actividades culturales o en el desempeño de puestos de trabajo. Reglamentariamente se establecerán las normas que hagan posible la supresión de las barreras sensoriales actualmente existentes en: Los informativos del Ente Público Radio-Televisión Navarra. Las pruebas de acceso a determinados puestos de trabajo en los servicios de las Administraciones Públicas de Navarra. El ejercicio y uso de determinados puestos e instrumentos de trabajo”.

⁸³ Se puede consultar en: <http://academica-e.unavarra.es/handle/2454/16092>

⁸⁴ Artículo 17. Las infracciones que puedan producirse como consecuencia de la no aplicación o incumplimiento de lo regulado en la presente Ley Foral serán consideradas como infracciones urbanísticas, conforme a la tipificación, calificación y sanción previstas en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y su Reglamento de disciplina urbanística.



años en los que estuvo vigente (desde 1988 hasta 2010), no hubo ni una sola sanción, lo que convertía a la ley en un ejemplo de ley imperfecta al no tener ninguna consecuencia su incumplimiento. Jurídicamente la ley tenía validez pero era ineficaz. Otro aspecto negativo para que la norma no tuviera la incidencia prevista fue que la comisión interdepartamental que debería velar por el impulso y aplicación de la ley⁸⁵, se limitó exclusivamente, a pesar del interés que a título individual podía tener alguno de sus miembros, a cumplir el expediente ante sus responsables políticos. La LF 4/1988 fue derogada por la entrada en vigor de la LFAUDITOPE⁸⁶ pero, como se explica más adelante, los reglamentos que desarrollaban la norma anterior siguen vigentes mientras no se reglamente la nueva norma.

3.6.3. Asunción del modelo social por parte de la Ley Foral 5/2010. Novedades destacadas.

La incorporación de la LFAUDITOPE al ordenamiento foral supuso, en materia de accesibilidad y no discriminación, la confirmación del cambio de paradigma; en el

⁸⁵ Artículo 19.1. Se constituirá, en la forma y modo que reglamentariamente se determine, una Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales, adscrita al Departamento de Trabajo y Bienestar Social, cuyas funciones estarán orientadas a la consecución del objeto y finalidad de la presente Ley Foral. 2. Sin perjuicio de lo que las disposiciones reglamentarias establezcan, formarán parte de dicha Comisión un representante de cada uno de los siguientes Departamentos: Departamento de Presidencia e Interior. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Departamento de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones. Departamento de Trabajo y Bienestar Social. Departamento de Administración Local. Asimismo, un miembro designado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos y otro designado por las Asociaciones de Minusválidos físicos o sensoriales legalmente constituidas. Integrarán, igualmente, dicha Comisión representantes de las agrupaciones y asociaciones de minusválidos físicos o sensoriales, legalmente constituidas. Será Presidente de la Comisión un representante del Departamento de Trabajo y Bienestar Social. 3. Serán funciones de la Comisión: a) Impulsar el cumplimiento de la presente Ley Foral y de las disposiciones reglamentarias que la desarrollen. b) Asesorar a las Entidades o personas obligadas a su cumplimiento en cuantas cuestiones puedan plantearse al respecto. c) estudiar y recoger los avances de la técnica y las sugerencias recibidas como consecuencia de la aplicación de esta Ley Foral y sus reglamentos, fomentando, a su vez, la adopción de cuantas medidas fueren necesarias, conducentes a lograr la finalidad de la misma. d) Revisar el contenido de la presente Ley Foral y de sus disposiciones reglamentarias y comprobar la efectividad de su aplicación, al objeto de proponer cuantas modificaciones procedan, a la vista de la experiencia adquirida y de los avances acreditados por su eficacia. e) Efectuar labores de vigilancia y control, relativas al mantenimiento de las condiciones de accesibilidad y utilización en los edificios y locales de uso o concurrencia públicos y en los medios de transporte y comunicación, proponiendo, en su caso, a los órganos competentes la apertura del expediente sancionador que proceda.

⁸⁶ Disposición final tercera de la LFAUDITOPE: Normativa derogada. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley Foral, y en concreto las Leyes Forales 4/1988, de 11 de julio, de supresión de barreras físicas y sensoriales, y 22/2003, de 25 de marzo, por la que se modifica la anterior.



plano del derecho positivo foral, con esta norma se materializó el paso del modelo médico o rehabilitador al modelo social propugnado por la CIDPD. Mediante la Ley Foral se realiza una profunda revisión de diversos términos y concepciones que se consideraban ya inadecuados. Se incluye el concepto de persona con discapacidad, destacando que esta condición es consecuencia del entorno social además de factores individuales, de acuerdo con la filosofía del modelo social, lo que supone la asunción de valores intrínsecos a los derechos humanos. AU, DpT, inclusión social en el ámbito de la vida política, económica, cultural y social, igualdad de oportunidades, vida independiente, diálogo civil, ajustes razonables, normalización y transversalidad son algunos conceptos y principios que se recogen en la norma y tienen un significado más acorde con la visión sobre la discapacidad que irradia la CIDPD. Asimismo, se incluyen en el objeto de la Ley Foral ámbitos no contemplados por la derogada norma anterior del año 88, como son los relacionados con la sociedad de la información y el de las telecomunicaciones, así como el acceso a los bienes y servicios y las relaciones de los ciudadanos con las AAPP. La Ley Foral declara comprometerse con el desarrollo del establecimiento de disposiciones y normas destinadas a facilitar la AU y el DpT en la utilización por parte de todos los ciudadanos de los distintos entornos, bienes y servicios. La norma tomaba como referencia la LIONDAU (posteriormente refundida en la LGDPDIS). Para el cumplimiento y control de las disposiciones de la norma, así como para el fomento y promoción del objeto de la misma, se estableció la creación del Consejo para la promoción de la AU y de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad⁸⁷. En cuanto a su articulado destaca la implementación, en el artículo 5, de los

⁸⁷ En cumplimiento del Artículo 17, se crea el Consejo para la promoción de la accesibilidad universal y de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, como órgano consultivo y de participación, adscrito al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en el que están representados los distintos departamentos del Gobierno de Navarra implicados, así como las entidades asociativas más representativas que tengan por finalidad la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, las organizaciones de consumidores y usuarios y las asociaciones de personas, físicas o jurídicas, de carácter privado que importen, produzcan, suministren o faciliten entornos, productos, bienes y servicios. El Consejo está presidido por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior y se compone, además, por: a) Un representante del Gobierno de Navarra con rango mínimo de Director General por cada una de las siguientes áreas: Ordenación y Vivienda, Innovación, Asuntos Sociales, Educación, Salud, Obras Públicas y Transportes, Economía y Cultura. b) Tres representantes de las entidades sin ánimo de lucro más representativas que agrupen a personas con discapacidad. c) Dos representantes de las asociaciones de consumidores y usuarios más representativas. d) Tres representantes de las asociaciones de personas, físicas o jurídicas, de carácter privado que importen, produzcan, suministren o faciliten entornos, productos, bienes y servicios. Las funciones del Consejo son: a) Impulsar el cumplimiento de la Ley Foral y de las disposiciones reglamentarias que la desarrollen. b) Asesorar a las entidades y personas obligadas a su cumplimiento por la Ley Foral en cuantas cuestiones puedan plantearse al respecto. c) Estudiar y recoger los avances de la técnica y las sugerencias recibidas como consecuencia de la aplicación de la Ley Foral y sus reglamentos fomentando, a su vez, la adopción



sistemas de gestión de la accesibilidad en las AAPP, estableciendo que estas deberán aplicar la norma UNE 170001-1 y 2 de accesibilidad global cuya misión, como concreta el mencionado artículo 5, es “garantizar las mismas posibilidades de acceso a cualquier parte del entorno construido, bienes y servicios, con una mayor autonomía posible en su utilización, a todas las personas, con independencia de su edad o posible discapacidad”. Esta novedad en el ámbito autonómico sigue el ejemplo que ya se inició con alguno de los reglamentos derivados de la LIONDAU (en concreto para fijar las condiciones básicas de accesibilidad en los espacios públicos urbanizados y la edificación) mediante el Real Decreto 505/2007 para la determinación de los parámetros exigidos con la incorporación del CTE y con del Real Decreto 1544/2007 que regula el acceso y utilización de los modos de transporte que, por medio de su anexo, exigiendo el cumplimiento de normas UNE haciéndolas así obligatorias. Esta técnica jurídica hace que una norma que no es de obligado cumplimiento, como son las normas UNE, se convierta en obligatoria al ser una exigencia recogida, en este último caso, en la propia LFAUDITOPE. Es destacable también la incorporación del arbitraje (artículo 12) como medio alternativo al judicial para resolver los conflictos que tengan que ver con las quejas y reclamaciones que surjan en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad ⁸⁸. Otro aspecto muy importante, que representa uno de los principios básicos tanto de la CIDPD como de la LGDPDIS, es la legitimación activa por la vía del artículo 13 de la LFAUDITOPE para que las personas jurídicas legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos puedan actuar en un proceso en nombre

de cuantas medidas sean necesarias, conducentes a lograr la finalidad de la misma. d) Revisar el contenido de la Ley Foral y de sus disposiciones reglamentarias y comprobar la efectividad de su aplicación, al objeto de proponer cuantas modificaciones procedan, a la vista de la experiencia adquirida y de los avances acreditados por su eficacia. e) Efectuar labores de vigilancia y control sobre el mantenimiento de las condiciones de AU y DpT en la utilización de todos aquellos entornos comprendidos en los ámbitos competenciales descritos por la Ley Foral, proponiendo, en su caso, a los órganos correspondientes la apertura del expediente sancionador que proceda. f) Emitir un informe anual sobre el grado de cumplimiento de las previsiones de la Ley Foral, que será remitido al Parlamento de Navarra. g) Establecer las Juntas de arbitraje y hacer seguimiento del cumplimiento de las cuestiones litigiosas referidas al sistema de arbitraje y, por último, h) Aprobar su Reglamento de organización y funcionamiento.

⁸⁸ Ya explicado en el punto correspondiente al análisis de la LGDPDIS y aplicable en los siguientes ámbitos, a) telecomunicaciones y sociedad de la información, b) espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, c) transportes, d) bienes muebles e inmuebles, productos, servicios y actividades comercializados directamente a los consumidores como destinatarios finales, que las personas físicas o jurídicas, individuales o colectivas, profesionales, titulares de establecimientos públicos o privados, fijos o ambulantes, produzcan, faciliten, suministren o expidan, en régimen de derecho privado y e) relaciones con las Administraciones Públicas en el ámbito del Derecho privado.



e interés de las personas que así lo autoricen, con la finalidad de hacer efectivo el derecho de igualdad de oportunidades y la no discriminación, defendiendo sus derechos individuales y recayendo en dichas personas los efectos de aquella actuación. En último lugar, en lo que respecta al régimen sancionador, la norma estudiada hace propia la Ley 49/2007 (refundida después en la LGDPDIS) y se somete a lo dispuesto por ella en cuanto a infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

3.6.4. El (no) impacto en el ordenamiento de la LF 5/2010: seis años perdidos.

Ya se ha indicado con anterioridad que la LF no ha sido desarrollada reglamentariamente⁸⁹. Siendo esto importante, no es la única evidencia de la inacción del Gobierno de Navarra a lo largo de estos seis años.

Además del desarrollo reglamentario, la LF marcaba una serie de plazos para otras actuaciones que tampoco se han cumplido de la forma que se establecía en el texto o, simplemente, no se han cumplido. En concreto, la disposición final primera determinaba que en el plazo máximo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor la norma, el Gobierno debería haber elaborado la reglamentación necesaria para su desarrollo. Además de eso, la misma disposición daba al Gobierno un plazo máximo de un mes, también contado a partir de la entrada en vigor, para constituir, de acuerdo con todas las partes implicadas, el Consejo para la promoción de la accesibilidad uni-

⁸⁹ Con la excepción de uno de los seis ámbitos de aplicación recogidos en el artículo 3, que es el de las relaciones con la AAPP y que se ha desarrollado mediante el Decreto Foral 58/2014, de 16 de julio, de medidas tendentes a la AU en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Además, como ya se ha avanzado cuando se analizaba la LF del 88, de que aun siendo derogada la norma por la LFAUDITOPE, los reglamentos de aquella seguirán en vigor mientras no se desarrolle la norma del 2010. Es por esto por lo que tanto el Decreto Foral 154/1989, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales, publicado en el BON de 17 de julio de 1989, como el Decreto Foral 57/1990, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la eliminación de barreras físicas y sensoriales en los transportes, publicado en el BON el 26 de marzo de 1990, continúan, aunque esto sea incomprensible, plenamente vigentes. Esta última circunstancia genera inseguridad jurídica a la hora de que las EELL tomen (o eviten tomar) algún tipo de decisión en materia de accesibilidad. Al estar derogada la Ley Foral del 1988 por la LF del 2010, cuando se da la circunstancia de que una materia se desarrollaba en la propia ley original y, a partir de la entrada en vigor de la nueva, no se contempla en su articulado sino que está supeditada al desarrollo reglamentario, desde el plano teórico, se produce una laguna del derecho y, lo que es peor, tiene graves consecuencias negativas sobre los sujetos de derecho que la nueva norma trata de proteger.



versal y de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Esto no es todo en cuanto a los mandatos obviados o dilatados que marcaba la Ley Foral; en la disposición adicional primera se indicaba, por un lado que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor, los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberían haber elaborado un informe del grado de cumplimiento de los planes para adaptarse a lo regulado por la norma. Por otro lado, y en el plazo de seis meses, también desde la entrada en vigor, los distintos Departamentos (o el Departamento de Presidencia en referencia al Gobierno en su conjunto), deberían haber presentado en el Parlamento de Navarra un plan de actuación con fijación de las medidas, calendario y cuantías económicas necesarias para corregir, en el plazo más breve posible, los déficits existentes detectados en relación con el derecho de AU y DpT.

Visto lo anterior, la norma determinaba claramente cuatro plazos: un mes para la creación del consejo, tres meses para elaborar un informe de situación y seis meses para, por una parte, realizar el desarrollo reglamentario y, por otra, presentar un plan detallado en el Parlamento. La realidad ha anulado aquellas pretensiones. En concreto la constitución del consejo, en lugar hacerse al mes de la entrada en vigor de la norma, se produjo a los cuatro meses. El único desarrollo reglamentario que existe fue aprobado en julio de 2014. Y para completar la demostración de inacción, el informe de situación preceptivo, a fecha de hoy, no está terminado y como consecuencia de esto último tampoco se ha presentado al Parlamento ningún plan de acción. Además de los plazos establecidos y de su incumplimiento quedan pendientes otras cuestiones no menos importantes, como la puesta en marcha del sistema de arbitraje y la definición de órgano sancionador en el caso de infracciones y sanciones. Este ámbito, al igual que sucedió con la anterior y derogada Ley Foral, también se ha caracterizado por la inanidad punitiva pues no se ha iniciado ningún expediente sancionador.

La inexistencia de actividad para hacer efectiva la norma, lleva a la conclusión de que impacto en el ordenamiento foral de la LF 5/2010 es nulo; no puede haber impacto porque la norma como tal no ha pasado de ser un mero texto pendiente de aplicarse y llevar a la práctica.

Si cuando se analizaba la norma precedente a esta (la LF 4/1988) se indicaba que la comisión de seguimiento creada en el marco de sus exigencias no cumplió con la expectativa que se tenía, en el caso de la LFAUDITOPE esta sensación aumenta exponencialmente. Durante los seis años de vigencia de esta última norma, ha habido



cuatro responsables diferentes en la consejería de Presidencia; en cuanto a los tres primeros, ninguno de ellos hizo prácticamente nada para cumplir con su responsabilidad aunque, siendo justos, no pueden ser cortados con el mismo patrón. Quien ocupó aquella responsabilidad desde junio de 2012 a julio de 2015 tiene en su haber los pocos avances que ha habido hasta ahora⁹⁰. Hasta la fecha no se puede decir gran cosa de la responsable de Presidencia que ocupa el puesto desde julio de 2015, aunque convendría referirse a dos aspectos. El primero, como ya se indica en el capítulo 5, el que trata las dinámicas sociales, es positivo ya que el acuerdo programático firmado por los grupos políticos que apoyan al Gobierno de Navarra, además de explicitar que la LFAUDITOPE será desarrollada, recoge a la AU y al DpT como compromiso para la legislatura. El segundo aspecto es negativo, puesto que en los meses de funcionamiento de este Gobierno no ha habido ninguna novedad con respecto a la activación del proceso paralizado y llama más la atención que en la Ley de Presupuestos para el año 2016, una vez elaborada por el Gobierno y aprobada por el Parlamento, no se recoja ninguna partida para cumplir con lo establecido por la LFAUDITOPE.

Independientemente de que el escenario actual, en cuanto a la crisis económica que imperaba entonces, no es el mismo que el del año 2010, no cabrían excusas para que en esta legislatura no sean corregidos los errores (fundamentalmente por omisión) que se han cometido hasta ahora con la implantación de esta norma. A esta tarea pendiente también hay que añadir la obligatoria adaptación de la normativa foral a la CIDPD, tarea que tampoco ha tenido ningún síntoma de actividad. Quizá la sociedad navarra en general y sus representantes políticos en particular no son conscientes, pero sí responsables, de que lo verdaderamente grave y preocupante es que, por falta de accesibilidad, continúe existiendo discriminación.

⁹⁰ Estos movimientos han sido la creación de un grupo de técnicos, apoyado por los representantes del CERMIN y dependiente del consejo, con el fin de realizar los trabajos tendentes al cumplimiento de los hitos de la norma. En cuanto al autodiagnóstico del Gobierno de Navarra (informe de situación) hay algunos Departamentos que ya lo han hecho pero, en su conjunto, no ha finalizado. Por otra parte, en el seno del mencionado grupo se trabajó en la elaboración del RD 58/2014 para que, una vez aprobado por el Consejo (en su cuarta y última reunión hasta la fecha) se publicó en el Boletín Oficial de Navarra de 18 de agosto de 2014.

4. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN. (Reflexión B).

La segunda reflexión que se recoge en el capítulo 1 parte de que en los entornos regulados las deficiencias dependen de los sistemas de gestión, tanto en su prevención como en su eliminación. Salvo que adicionalmente en la norma de obligado cumplimiento se establezca un sistema de gestión de la accesibilidad, las propias normativas de accesibilidad no contemplan esta imprescindible vertiente para garantizar la accesibilidad en el tiempo. La fallida LFAUDITOPE sí lo recoge pero, independientemente de que hasta el momento sea una norma inoperativa, no es la tónica general del contenido de las normas similares existentes. De poco sirve que se exijan unos parámetros y unas condiciones determinadas de accesibilidad si, como se trata de verificar mediante el trabajo de campo cuantitativo y cualitativo, fallan elementos que son propios de la gestión (tanto en su diseño, como en la ejecución y posteriormente en el desarrollo de la vida útil del entorno, bien, producto o servicio). En este apartado se trata de apuntar cuáles son las herramientas disponibles para llevar a cabo la gestión de la accesibilidad y cuál es la metodología que incorporan. Las dos formas (complementarias) de resolver la gestión de la accesibilidad son, de una manera general, los Planes de Accesibilidad y, de otra más sistemática, la aplicación de la norma UNE 170001 Partes 1 y 2.

4.1. Los Planes de Accesibilidad

La *Guía para la elaboración de un Plan Municipal de Accesibilidad* define un Plan de Accesibilidad (PA) como “una actuación cuyo objetivo es hacer accesible gradualmente el entorno existente, con el fin de que todas las personas lo puedan utilizar libre y autónomamente. La elaboración de un PA tiene su justificación, en primer lugar, por



la persistencia de las desigualdades sociales como consecuencia de la no accesibilidad, y segundo por el cambio de paradigma que proviene de la CIDPD y que considera la discapacidad una cuestión de derechos humanos, En cuanto a su objetivo principal, el Plan sirve para evaluar el nivel de barreras que existen en un espacio determinado, y definir las actuaciones necesarias para adaptarlo, valorando, priorizando y proponiendo un plan de etapas para su ejecución” (VVAA, 2006: 15). Los PA, de manera habitual, se redactan en el ámbito municipal o de las EELL (en el caso de Mancomunidades) y contienen una evaluación de las barreras existentes y una serie de propuestas de actuación para la eliminación de las mismas de los espacios de uso público, los edificios públicos, tales como equipamientos, los elementos fijos y móviles que intervienen en el transporte y los sistemas de comunicación públicos. En definitiva, es un documento que sistematiza y detecta los problemas de accesibilidad en esos ámbitos y propone actuaciones por etapas o mediante otras prioridades (normalmente fijadas políticamente) para afrontarlos. El objetivo del PA es lograr hacer accesible el entorno existente.

La metodología básica del PA consiste en desarrollar una serie de acciones consecutivas que comienzan con la recogida de información. Esta recopilación de información requiere elaborar un inventario del entorno físico y de la movilidad de la población que lo utiliza. El inventario debe incluir también las obras municipales en marcha o programadas, los problemas de accesibilidad que percibe la población, toda la documentación disponible en la materia (ya sea esta técnica, jurídica o administrativa) y, una vez tenida la información, gestionarla informáticamente. A continuación se realizará una evaluación de la accesibilidad mediante un trabajo de campo en los ámbitos objeto de estudio. Cuando los datos recogidos estén analizados, se elaborarán las propuestas de actuación que, dadas sus particularidades, pueden ser actuaciones simples o muy complejas. Cuando finaliza la etapa anterior, se debe estimar el costo económico y de tiempo de cada una de las actuaciones planteadas para que, sumándolas, se obtenga el presupuesto total del PA. Ya se ha indicado que la ejecución del PA está sujeta a prioridades que serán fijadas en función de diversos criterios: “urgencia; rentabilidad social; reparto de beneficios del PA por todo el territorio; previsión de programas de actuación; demanda de las asociaciones del entorno; económico; mayores efectos sinérgicos en otros beneficios sociales; disponibilidad y facilidad técnica de ejecución; y oportunidad según el uso que se haga de las dependencias del edificio” (VVAA, 2006: 45-48). Una vez aplicados esos criterios, se determinarán periodos de tiempo para su ejecución. A continuación se hará el mismo trabajo de recogida de información pero, en este caso, aplicándola a la edificación, es decir a los edificios municipales y



otros edificios públicos de titularidad pública o privada, para concluir con la valoración de las actuaciones necesarias y sus diferentes etapas para ejecutarlas. En cuanto al urbanismo se evaluarán los espacios públicos (itinerarios, zonas de más interés, mobiliario urbano, reservas de aparcamiento) con la finalidad de concluir con una valoración de las acciones y los plazos de ejecución. Los elementos que forman parte de la cadena del transporte también serán sometidos al análisis de sus aspectos móviles (autobuses, taxis y otros) y fijos (estaciones y paradas). La última pieza que debe recoger el PA es la accesibilidad en la comunicación. Como ya se ha visto con anterioridad la accesibilidad en la comunicación es, además de imprescindible para amplios grupos de personas, una de las materias menos desarrolladas y aplicadas en lo referido a herramientas de accesibilidad y, sin embargo, tiene que estar necesariamente integrada en los diferentes ámbitos del PA. La comunicación accesible deberá llegar a la atención al público (en instalaciones, en recursos técnicos y también humanos) para resolver los problemas que se presenten, y a las páginas web municipales. Una vez analizadas estas dos áreas, se actúa como en las anteriores. En este punto habría que matizar una cuestión que afecta a la accesibilidad de la web de la entidad local. No procede aplicar distintas etapas para lograr su accesibilidad porque, por cuestiones técnicas, deberá ser acometida de forma integral (VVAA, 2006: 15-114).

Esta es, de una manera muy general, la estructura y metodología de un PA. Ya se ha mencionado que los PA se aplican normalmente en las EELL pero eso no significa que no se utilice el método descrito para elaborar PA en otro tipo de organizaciones humanas. De hecho existen empresas y universidades que disponen de un PA como procedimiento de apoyo a su gestión en accesibilidad. En el caso de Pamplona, en el año 2001 se redactó un PA que, por la razón que sea, no ha tenido aplicación concreta más allá de la localización de los vados peatonales. Este hecho se ha constatado en las entrevistas mantenidas con los agentes que gestionan la accesibilidad municipal. Quizá la explicación a su no utilización como un buen recurso para la gestión de la accesibilidad esté en el poco convencimiento de que el instrumento es imprescindible para la planificación de la propia gestión. Con lo anterior, siendo imprescindibles los PA para emprender acciones de mejora en la accesibilidad y en la eliminación de las barreras que puedan existir (algo que no se recoge como tal en la normativa salvo en la Comunidad Autónoma Vasca), se quedarán en papel mojado (el caso de Pamplona es un ejemplo de ello) si no se conectan con un adecuado sistema de gestión que no solamente afecte a su elaboración y actuación sino que supere el límite temporal de lo que hasta ahora se considera “la finalización del Plan”. Un PA es una buena metodología para actuar pero no debe ser finalista, es necesario que el PA se complemente con un sistema de gestión adecuado permanente y continuamente actualizado.



4.2. La norma UNE 170001-1 y 2.

Tal y como recoge el I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, en la actualidad existe la posibilidad de utilizar normas de carácter voluntario que tienen el fin de facilitar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad⁹¹. Mientras que el mandato de esas normas no se recoja en una disposición de rango legal, su aplicación será opcional y en este aspecto no se diferencia de una recomendación técnica. Sin embargo las normas UNE tienen el respaldo de un organismo normalizador y su cumplimiento podría ser exigido, como ya se ha indicado anteriormente, por medio de una norma jurídica y, así, se convierten en obligatorias. Este es el caso, entre otros, de la LFAUDI-TOPE que insta a las AAPP del ámbito territorial aplicable a cumplir la norma UNE 170.001-1 y 2.

Con la constitución en el seno de AENOR del Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 170 “Necesidades y adecuaciones para las personas con discapacidad”, hubo un punto de inflexión en el tratamiento normativo de la accesibilidad ya que se planteaba que el uso y disfrute de bienes y servicios por parte de todas las personas pasa obligatoriamente porque aquellos fueran accesibles. Para llegar a la creación del CTN 170, se aprovechó el trabajo iniciado en el CTN 41⁹² (Construcción), en el que se esbozaron cuestiones de accesibilidad en el urbanismo y la edificación para ser contempladas por las normas UNE del ámbito. Como resultado del trabajo del CTN 170, se han elaborado numerosas normas UNE sobre accesibilidad. De este grupo de normas sobre accesibilidad es obligado destacar la norma UNE 170001 sobre “Accesibilidad global. Criterios para facilitar la accesibilidad al entorno” parte 1 (Requisitos DALCO) y parte 2 (Sistema de gestión de la accesibilidad global). Esta norma sirve para verificar y, en su caso, certificar la gestión de accesibilidad del entorno, bien, producto o servicio. En primer lugar verificando los requisitos DALCO (deambulación, aprehensión, localización y comunicación) y en segundo lugar, para evaluar el sistema de gestión de la accesibilidad. De la misma manera que los sistemas de calidad tienen que ser gestionados adecuadamente, la accesibilidad, como un elemento principal de una organización, no es una excepción. Con esto se consigue el mantenimiento en el tiempo

⁹¹ I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (2003), Por un nuevo paradigma, el Diseño para Todos, hacia la plena igualdad de oportunidades. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 96-97.

⁹² La CFN participó en este CTN durante los años 1998-2000 aportando la visión del sector de la discapacidad. Esta participación era una de las pocas acciones concretas que se mantenían activas. Así la comisión interdepartamental de la Ley Foral 4/1988 justificaba su misión en el último tramo de su existencia.



de las condiciones logradas de manera puntual cuando el organismo certificador realiza la auditoría. La norma UNE 170001 parte 1 somete al entorno analizado a una pormenorizada inspección mediante una lista de comprobación de todos los aspectos que intervienen en el mismo desde el punto de vista de la accesibilidad y con la perspectiva de los criterios DALCO. En primer lugar se debe definir cuáles son los elementos comunes del entorno (aparcamiento adaptado, elementos de movilidad vertical, elementos higiénico sanitarios) para posteriormente analizar los entornos urbanizados (itinerarios accesibles, parques y jardines y protección y señalización de obras en la vía pública), los edificadas (itinerarios exteriores, aparcamientos adaptados, acceso a edificios, elementos de movilidad horizontal, elementos de movilidad vertical, elementos higiénico sanitarios, espacios de uso público y viviendas), la accesibilidad en la comunicación (elementos de comunicación, de iluminación, acústica y megafonía, elementos interactivos, otros medios de comunicación), y, en su caso, la accesibilidad en el transporte (material fijo y material móvil)⁹³. Una vez explicada someramente cómo se certifica la accesibilidad del entorno de acuerdo a la norma, corresponde describir en qué consiste el sistema de gestión que para accesibilidad también recoge la mencionada norma. El primer paso es que la persona máximo responsable del entorno, bien, producto o servicio debe asumir, entre sus funciones, la adopción de las medidas que aseguren la accesibilidad del mismo. Evidentemente estas medidas tienen que pasar por establecer un sistema de gestión de la accesibilidad que elabore, ejecute y evalúe un plan de acción. A la hora de determinar cómo debe ser ese sistema, hay que tener en cuenta qué tipo de organización tenemos que gestionar y eso lo deberá decidir quien realmente la conoce. Siguiendo lo establecido por la norma, previamente a concretar el plan tiene que: definir su actividad e identificar las personas usuarias del entorno, bien, producto o servicio; asegurar la realización de las actividades previstas por parte de las personas usuarias; recopilar la normativa aplicable en materia de accesibilidad y verificar su cumplimiento; identificar medidas de todo tipo que puedan asegurar la accesibilidad; planificar recursos y disponibilidad para implantar las medidas; aplicar soluciones definidas; establecer un sistema de seguimiento, medición y verificación de las medidas tomadas; planificar mejoras; y establecer sistemas para recibir información de usuarios o terceros. Para todo lo anterior, la dirección deberá asumir su compromiso en la implementación y mejora del sistema de accesibilidad de la organización (definir la política interna, concretar las responsabilidades, abrir y mantener canales de comunicación entre todos los miembros de la organización, establecer objetivos de ac-

⁹³ Fundosa Accesibilidad, 2009: 3-185.



cesibilidad, revisar periódicamente el sistema y asegurar la disponibilidad de recursos para mantenerlo en condiciones aceptables). En cuanto a los recursos de la organización para sostener el sistema, estos pivotarán entre los humanos y los técnicos. Una vez establecido el sistema de gestión y puesto en funcionamiento, debe tratarse adecuadamente todo lo relativo a la documentación. Esta tendrá tres partes diferenciadas: política de accesibilidad universal (documento de carácter público donde la máxima autoridad de la organización declara su compromiso con la accesibilidad universal, con el cumplimiento de los requisitos legales y los criterios DALCO así como con la mejora continua); manual de accesibilidad universal (documento donde se describe el sistema de gestión de la accesibilidad universal en esa organización y su alcance, así como las responsabilidades en materia de accesibilidad universal); y procedimientos, protocolos, instrucciones, planes de accesibilidad, diagnóstico de accesibilidad, planes de emergencia y evacuación, planes de mantenimiento, etc. Estos documentos de referencia permitirán que haya un adecuado seguimiento, medición, análisis y, en definitiva, una mejora continua. Es muy importante el establecimiento de auditorías, un buen método para las acciones preventivas y correctivas y, en definitiva, un adecuado sistema que sirva de base para la mejora continua (Fundación ONCE, 2009: 47-61; Novillo, 2011: 204-217).

5. LAS DINÁMICAS SOCIALES. (Reflexión C)

La aplicación efectiva de los derechos humanos, todavía hoy, sigue siendo deficiente. El resultado obtenido en el trabajo de campo lo evidencia. En cuanto al objeto de estudio, tal y como se apunta en la tercera de las reflexiones manejadas para centrar el análisis, las dinámicas sociales influyen y generan movimientos de contracción o expansión de las deficiencias, tanto en entornos regulados como en los no regulados. Esta reflexión no solamente se justifica por razones económicas y, en consecuencia, de disposición presupuestaria, sino que en ella subyace una cuestión más profunda: el gestor de la accesibilidad no asume que la AU y el DpT son elementos que debe contemplar desde el inicio de la actividad que va a desarrollar en el ejercicio de su responsabilidad, a la vez que tampoco tiene conciencia de las consecuencias que esto origina. Navarra no parece que sea una excepción en este sentido y, al igual que otras CCAA, a la hora de hacer políticas de inclusión existe una gran contradicción entre el discurso que se utiliza, la práctica y el resultado final. Es una característica generalizada en esos discursos la incorporación de cuestiones que tienen que ver con la ética pero la acción política y las medidas que se toman, aparte de que quienes las acuerdan y ejecutan, practiquen o no, determinados valores en el devenir de sus vidas, son eso, medidas políticas que deben adoptarse, a veces, sin conocer su porqué.

En un artículo publicado en vísperas de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2015 Javier Zubiri reflexionaba sobre cómo debía ser el nuevo Gobierno del cambio que necesitaba la sociedad:

Pasado el ruido de la campaña, el abuso de las promesas y las hipérboles en los discursos, habrá que ponerse manos a la obra. Habrá que superar las resistencias



sectarias tan comunes en nuestra tierra y proponer una acción y programa de gobierno para transitar hacia una sociedad más integrada e integradora. (...) Un plan para darle vuelta a los principales problemas de Navarra, los que se han generado en la crisis y los que ya existían antes: corregir las enormes desigualdades sociales, la reducción y pérdida de derechos, combatir la pobreza y la exclusión social, procurar que la política, desde la ética, busque siempre el bien común. Tendrá que tener como objetivo permanente el rechazo de la injusticia, la solidaridad, el compromiso con la libertad, la tolerancia y la igualdad entre los seres humanos, la defensa y el bienestar para la mayoría social y de las personas más desfavorecidas, la defensa radical de los derechos humanos, de la naturaleza, de un consumo responsable (Zubiri, 2015).

La construcción discursiva sobre discapacidad no se escapa a lo anterior pero aun estando sólidamente basada en el modelo social, las actuaciones concretas en materia de accesibilidad corresponden al modelo rehabilitador⁹⁴.

Para evidenciar el resultado que, en materia de accesibilidad, se obtiene, y en línea con que la CIDPD tiene que ser una realidad efectiva, desde el año 2008, el CERMI, en calidad de organismo independiente para el seguimiento de la aplicación de la Convención en nuestro país⁹⁵, elabora anualmente un informe bajo el título “Derechos Humanos y Discapacidad”. Hasta la fecha se han publicado ocho informes, siendo el último el correspondiente al año 2015. La elaboración de estos informes anuales busca “dar a conocer estas vulneraciones, con el objetivo de que se adopten las medidas que permitan restituir en sus derechos a un sector de población que viene adoleciendo de un déficit de ciudadanía” (Pérez Bueno y Sastre, 2011:10).

Todos los informes editados hasta hoy incorporan un apartado específico sobre el análisis del artículo 9 de la CIDPD (accesibilidad) pero el término, debido a su trans-

⁹³ Fundosa Accesibilidad, 2009: 3-185.

⁹⁴ Está por confirmarse si esto que aquí se apunta también sucederá en la legislatura iniciada como resultado de las elecciones forales de mayo del 2015. El acuerdo de Gobierno firmado por los cuatro partidos cuya suma de parlamentarios da la mayoría absoluta (Geroa Bai, Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra) y titulado “ACUERDO PROGRAMÁTICO PARA EL GOBIERNO DE NAVARRA. LEGISLATURA 2015-2019” recoge en su página 12 el siguiente literal: “Cumplir y desarrollar la Ley Foral de Accesibilidad universal y diseño para todas las personas. Las actuaciones del Gobierno de Navarra, ya sean internas o externas, de planificación o de ejecución, incluirán desde su inicio el principio de Diseño para todas las Personas y cumplirán con los requisitos de Accesibilidad Universal”.

⁹⁵ Nombrado formalmente por acuerdo del Consejo Nacional de la Discapacidad en septiembre de 2008, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Convención.



versalidad, aparece reiteradamente en el análisis de la aplicación de otros artículos. Más adelante se analizan con más con más detalle, desde la perspectiva que interesa a esta tercera hipótesis, los seis últimos informes publicados.

En consonancia con lo anterior, es destacable el papel de denuncia de situaciones discriminatorias que también ha liderado el movimiento social de la discapacidad organizada en el CERMI, con la publicación, en el año 2014, del informe “100 denuncias 100”. Esta publicación es analizada en este capítulo.

Por otro lado, e igualmente como consecuencia del resultado obtenido, se hace mención a las posibles perversiones que se dan en la gestión de la accesibilidad y que tienen que ver con una utilización del concepto con fines bien distintos a los que se fijan en el ordenamiento.

5.1. Los informes de derechos humanos.

Tal y como se ha mencionado en el punto anterior, todos los informes que hasta ahora se han publicado analizan, entre otras muchas más cuestiones, el grado de cumplimiento del artículo 9 de la CIDPD. En el correspondiente al año 2010 el apartado comienza con el siguiente comentario: “Falta un compromiso firme de la Administración para eliminar los problemas de accesibilidad que presentan los edificios públicos. La (falta de) accesibilidad sigue siendo uno de los obstáculos más discriminatorios que las personas con discapacidad encuentran en su entorno”. Y de la misma manera que en los dos informes que le preceden, el CERMI denuncia el incumplimiento de las normas de accesibilidad de numerosos espacios abiertos al público (entre otros entornos y ámbitos) (Pérez Bueno y Sastre, 2011: 25-31). En el informe correspondiente al año 2011, el CERMI recomienda que se proporcionen lo antes posible recursos financieros y humanos suficientes para aplicar la legislación sobre la accesibilidad, así como para promover y vigilar su cumplimiento, mediante la adopción de medidas nacionales y la cooperación internacional (Pérez Bueno y Sastre, 2012: 36). En el informe del año 2012 se destaca que la falta de accesibilidad a los edificios de comunidades de propietarios representa una de las causas más frecuentes de discriminación de la que son objeto las personas con discapacidad (Pérez Bueno y Sastre, 2013: 29). Una demanda que aparece en todos los informes analizados es la relacionada con la accesibilidad de los bienes y servicios a disposición del público. En el informe del año 2013 se denuncia una vez más “la pasividad del Gobierno (a la hora de) en completar el des-



arrollo reglamentario de la Ley 51/2003 (LIONDAU)⁹⁶ respecto de la accesibilidad a bienes y servicios a disposición del público.”, cuestión que, a fecha de la elaboración de este trabajo, continúa pendiente (Pérez Bueno y Sastre, 2014: 29). Por último y de manera más contundente que en los informes que le preceden, en el del año 2014 se identifica la accesibilidad como “un presupuesto necesario para el acceso y ejercicio de los derechos, por lo que su carencia supone una vulneración tanto del derecho a la accesibilidad, como del derecho que se quiera ejercer” y continúa destacando que “la importancia esencial de la accesibilidad se manifiesta en que sin accesibilidad no hay derecho, pues si una persona tiene derecho a votar pero el colegio electoral no es accesible nunca podrá ejercer ese derecho, o si una persona tiene derecho a la salud pero el hospital no es accesible no tendrá acceso”. Destaca el serio reproche a las AAPP y al sector privado: “La situación de la accesibilidad en España, pese a los diferentes avances e impulsos que se están acometiendo, sigue siendo deficitaria, lo que impacta de forma significativa en cada uno de los derechos humanos de las personas con discapacidad, pues si no se puede acceder al espacio, entorno, producto o servicio, no se puede ejercer el derecho que iba aparejado a dicho acceso. El Comité de derechos de las personas con discapacidad mostró su preocupación por el bajo cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad, especialmente a nivel local y regional, así como en el sector privado en relación a las instalaciones y servicios existentes. Por otra parte, recomendó que se proporcionaran recursos para aplicar y vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad”. Continúa el análisis de la aplicación del artículo 9 de la CIDPD del año 2014 con las respuestas recibidas hasta el momento a las denuncias recogidas en el informe “100 denuncias 100” realizado por el CERMI (Pérez Bueno y Lidón, 2015: 28-30). Para finalizar este apartado, el informe correspondiente al 2015 sigue con la denuncia de situaciones concretas en donde la accesibilidad es inexistente. Estas denuncias ratifican el papel que le corresponde a la plataforma de la discapacidad. Se reconoce en el propio informe que “uno de los ejes vertebradores de la actuación del CERMI es la igualdad y no discriminación y la accesibilidad, por ello, su actitud de denuncia y seguimiento de estas barreras es clave. Denunciar, significa empoderar a quienes sufren discriminación y desarrollar conciencia a quienes no incluían la accesibilidad como una cuestión esencial desde la perspectiva de los derechos humanos” (Pérez Bueno y Lidón, 2016: 42).

⁹⁶ Desde la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013, refundida en la LGDPDIS.



5.2. Informe “100 denuncias100” del CERMI.

Como se indica en la presentación del propio informe, el CERMI inició en enero de 2014 una campaña para identificar los 100 atentados más graves o significativos contra la AU que se producen en España y así confeccionar un catálogo de situaciones discriminatorias hacia las personas con discapacidad cuyo fin era realizar una denuncia global. Bajo el título "100 denuncias 100", desde el 1 al 31 de marzo de 2014 se pasó un cuestionario y una ficha de recogida de datos a todo el tejido asociativo de la discapacidad del país solicitando se indicaran las situaciones de ausencia de accesibilidad más lesivas para los derechos de las personas con discapacidad, en todo tipo de entornos, procesos, productos, bienes y servicios. A partir de la información obtenida, y de acuerdo con un cuadro de indicadores preestablecido que mide los impactos más negativos, se elaboró la relación de violaciones por falta de accesibilidad. El listado ofrece una idea de lo mucho que queda por hacer en esta materia, esencial para el ejercicio regular de los derechos humanos más básicos de las personas con discapacidad. Esta clasificación de “lo peor de lo peor” en cuestiones de accesibilidad sirvió de base para plantear una denuncia global ante la Fiscalía General del Estado, la Defensora del Pueblo, el Consejo Nacional de la Discapacidad y las Comisiones para las Políticas Integrales de la Discapacidad y de Peticiones del Congreso de los Diputados, reclamando actuaciones políticas y jurídicas para corregir las situaciones identificadas. Además de la subsanación de las violaciones descritas, el CERMI persigue el incremento de la toma de conciencia por parte de la sociedad acerca de la necesidad de respetar los derechos de las personas con discapacidad a través de la garantía de entornos accesibles. Es destacable que, en cuanto al total de denuncias, la Comunidad Foral de Navarra ocupa el segundo lugar (después de la Comunidad de Madrid) con 8 denuncias, un 12,9% de las 100 recogidas en el trabajo. Por otra parte, el informe de 2014 recoge en el apartado de accesibilidad información sobre la respuesta a las mismas. En la parte cualitativa de esta publicación, al realizar las entrevistas en profundidad con los agentes que directamente tienen responsabilidad e intervienen en la gestión de la accesibilidad municipal de entornos denunciados en el informe en cuestión, hay varias referencias al mencionado informe del CERMI. En ningún caso, cuestionan su rigor por cómo se ha recogido y trasladado la información y las dan como buenas y autorizadas. De hecho alguno de los agentes entrevistados ha manifestado que la denuncia les ha servido para darse cuenta de cuestiones que no se habían planteado nunca⁹⁷.

⁹⁷ Análisis más detallado en la parte cualitativa.



5.3. La utilización de la accesibilidad para otros fines.

Aunque solo sea para enunciarlo y reconociendo que queda pendiente de una profundización específica en su análisis ya que no es el objeto de este trabajo, parece conveniente realizar un apunte sobre este asunto. En torno a la accesibilidad, se observan con cierta preocupación por parte de quienes creemos que no se debe laminar el componente técnico al afrontarla, algunos comportamientos que, bien interesadamente o bien por desconocimiento, provocan un efecto distorsionador respecto a la aplicación adecuada de la filosofía implícita en el modelo social. Esta confusión que en materia de accesibilidad existe entre el rigor técnico y una (buena o mala) campaña de difusión o sensibilización sobre determinadas realidades enmarcadas en el amplio espectro de la discapacidad provoca un desconcierto en los observadores del fenómeno. Estas situaciones de confusión se pueden dar en ámbitos no suficientemente regulados, como por ejemplo la lentitud en las respuestas normalizadas a las necesidades de accesibilidad de la discapacidad cognitiva⁹⁸ pero también en otros suficientemente regulados. Este último caso se produce por el escaso control objetivo de la posición en el mercado del asesoramiento en accesibilidad y del ofrecimiento de sus servicios a terceros. Aunque con la progresiva implantación de la normalización y la certificación este problema se irá resolviendo, no cabe ninguna duda de que al menos la academia y el movimiento social de la discapacidad tienen una gran responsabilidad en que se haga adecuadamente. No hay duda tampoco acerca de que las acciones en la búsqueda de su perfeccionamiento y la mejora continua, que genera la accesibilidad, tanto desde el plano teórico como desde su aplicación práctica, no están sincronizados con la respuesta que la normativa en general da a las situaciones concretas conocidas. Esta asincronía y la falta de un código ético en la materia o adscripción a unos compromisos mínimos hacen que, de forma habitual, al haber personas que no pueden ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto, sea imprescindible actuar para cubrir las deficiencias que el sistema tiene y que no ha resuelto, constatándose además que tampoco dedica mucho esfuerzo y recursos a hacerlo. Así es necesaria la intervención en ámbitos y materias en las que, o no existe regulación o, existiendo, es insuficiente para dar la respuesta adecuada a aquella necesidad y, como se ha indicado más arriba, es igualmente imprescindible la coordinación entre las partes⁹⁹. Este es el camino que, si bien

⁹⁸ El trabajo de campo detecta algunas desviaciones que se analizarán en el capítulo 6.

⁹⁹ Una buena práctica en este sentido la encontramos en la iniciativa respaldada por la Fundación ONCE para la recopilación de pautas de diseño de pictogramas para todas las personas. La amplia participación en su elaboración de la casi totalidad de las entidades que trabajan en la discapacidad cognitiva -CEPAT,



ya se ha iniciado y se sigue desde movimiento social de la discapacidad organizada trabajando con todo tipo de agentes implicados, no debe ser desdibujado por intereses ajenos y distintos al fin buscado, que no es otro que la plena inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad para que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de miembros de aquella.

Confederación ASpace, Confederación Autismo España (CAE), Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del desarrollo (FEAPS), Down España, FEAPS Madrid, Federación de padres de Autistas (FESPAU), Fundación Síndrome de Down Madrid (FSDM), Vía Libre (Fundosa Accesibilidad) y AENOR- así como de otros colectivos afectados ha dado como resultado que los procedimientos de validación tengan criterios abiertos de AU. Con ello logra que los pictogramas sean para todas las personas puesto que se validan con objetividad al tener criterios de normalización técnica (Accesibilidad Fundación ONCE, 2013).

Ver también el trabajo realizado por el CEAPAT en materia de accesibilidad cognitiva y publicado en diciembre de 2015 (Larraz, 2015).

PARTE II

6. LA ACCESIBILIDAD Y SU GESTIÓN

Con carácter previo al desarrollo de este capítulo es conveniente retomar una serie de cuestiones importantes que se han recogido y explicado en la primera parte de la investigación. El trabajo comienza definiendo que su objetivo es investigar la realidad del modelo gestión para lograr una adecuada consecución de la AU puesto que, como queda demostrado en los fundamentos teóricos expuestos, existe una nítida conexión entre la AU y el ejercicio de los derechos. La investigación se propone evidenciar, con el máximo rigor y objetividad posibles, el desfase existente entre el derecho y el hecho, la tensión que se da entre lo ideal y lo real. Se plantean cuatro preguntas que, a modo de hipótesis, sirven de referencia para la investigación¹⁰⁰. Por medio de ellas se busca dar respuesta a si existen deficiencias de accesibilidad, si las deficiencias encontradas afectan por igual al resultado final de la accesibilidad, si el concepto de accesibilidad está interiorizado y, por último, si los procesos existentes son suficientes y capaces para la consecución de la accesibilidad. En realidad es esta la finalidad perseguida en este capítulo mediante el trabajo de campo¹⁰¹ que a partir de ahora se detalla. En suma, se trata de definir y analizar las deficiencias, tanto en la ejecución como en la gestión, para luego poder extraer, con los resultados obtenidos, unas conclusiones que sirvan para tomar las decisiones las adecuadas. Por otro lado también interesa recordar algunos principios e ideas clave.

¹⁰⁰ Ver nota 1.

¹⁰¹ La recogida de datos para elaborar el trabajo de campo ha sido realizada por la empresa Ikersare gracias al apoyo que ha recibido esta investigación por parte de la Fundación ONCE.



Del análisis del significado y contenido del concepto de accesibilidad realizado se puede concluir que en los últimos treinta años el ámbito de aplicación del propio concepto ha ido evolucionando, se ha ido transformando y también expandiendo, superando los límites del entorno, para incluir las relaciones propias de la interacción que en él se realizan. En este contexto, resulta pertinente preguntarse si en la actualidad la ejecución de los nuevos entornos y, en los últimos años, los productos e implementación de servicios, reflejan el desarrollo adecuado del concepto de la accesibilidad y, en caso negativo, preguntarnos por los motivos. A lo largo de los capítulos anteriores se ha dejado suficientemente fundamentado el propio derecho a la accesibilidad universal ya que esta se relaciona con el goce de todos los derechos y, de manera específica, con la vida independiente y con la participación del individuo en cualquier aspecto de su desarrollo vital. La exigencia de accesibilidad se proyecta sobre todo lo que está relacionado con esa vida independiente y socialmente participativa (De Asís, 2013: 109). Enfocado de esta manera y, además, reforzado por el soporte que como mandato imperativo recoge el ordenamiento jurídico, la AU es un elemento imprescindible y obligado para para el ejercicio de los derechos que todas las personas tienen. Para llegar a lo anterior la doctrina ha tenido que recorrer un largo camino que ha supuesto un replanteamiento respecto de la posición que hasta hace poco ocupaban las personas con discapacidad en las teorías de la justicia (Nussbaum, 2007). Este aspecto teórico ha ido desarrollándose de forma paralela a la vez que ha influido en el profundo cambio jurídico generado por la demanda social del cambio de paradigma (Palacios y Bariffi, 2007; Toboso y Arnáu 2008). La nueva normativa, además de contener la filosofía del modelo social, que traslada la solución del problema de la discapacidad –y en consecuencia el de la accesibilidad– a la implementación de medidas fundamentalmente sociales, específica de manera muy concreta en qué (ámbitos) y cómo (metodología) debe actuarse en materia de accesibilidad¹⁰².

Llegados a este punto y retomando los inicios del replanteamiento normativo mencionado, es en la década de los años noventa del siglo pasado, época en la que el concepto de accesibilidad se limitaba al entorno, cuando encontramos los antecedentes del estudio de la contradicción o disparidad entre la regulación de la accesibilidad y su aplicación. Como ejemplo esclarecedor de ello, al inicio de los años 2000, según opinión de un responsable del Consorcio de Recursos para la Integración de la Diver-

¹⁰² CIDPD, LGDPDIS, LFAUDITPE y Reglamentos de desarrollo.



sidad (CRID) recogida en la memoria en el Plan de Accesibilidad de Pamplona, 2001, “la interiorización del concepto de accesibilidad no pasaba de los parámetros asociados a los vados, y aun así, no todos los necesarios”¹⁰³.

En la actualidad, podríamos esperar que la brecha entre el concepto y su aplicación a la realidad ya no existiera en la ejecución de los nuevos entornos¹⁰⁴ construidos y, en todo caso, se hubiera reducido en el ámbito de los productos e implementación de servicios, toda vez que su regulación es relativamente reciente¹⁰⁵. En este contexto se sitúa la presente investigación, cuyo objetivo general consiste en identificar, para el caso del municipio de Pamplona, si existen deficiencias en materia de accesibilidad en ejecución de los nuevos entornos (o productos e implementación de servicios) y, en su caso, sus posibles causas, apuntando, si fuera posible, hacia una metodología que permita solventarlas.

Este capítulo se subdivide en tres partes. Las dos primeras (6.1, y 6.2) contienen la recogida de datos de los parámetros indicados según la metodología más adelante explicada y el posterior análisis de los mismos en: las nuevas urbanizaciones (6.1) y en las nuevas edificaciones (mediante la intervención pública y privada en locales de edificios existentes) (6.2). A continuación, en el apartado 6.3 se analizará la gestión de la accesibilidad municipal utilizando como referencia principal las entrevistas en profundidad realizadas a los agentes municipales que intervienen directamente o tienen algún tipo de relación con la misma. En este último caso las técnicas aplicadas, como se detalla en el punto específico, corresponden a las propias del método cualitativo (Taylor y Bogdan: 1987; Vallés, 1999).

¹⁰³ CRID (Consorcio de Recursos para la integración de la Diversidad) era una institución creada por la Diputación de Barcelona. Una de sus áreas de actividad era la accesibilidad. Participaba en el ámbito estatal, como expertos en la materia, tanto en los CTN de AENOR como asesorando a las EELL que lo solicitaban. Este organismo era un referente en la elaboración de PA en municipios de Cataluña y de otras CCAA. El CRID desapareció con tal en el año 2003.

¹⁰⁴ Con respecto a los espacios o entornos consolidados, su adecuación depende de la implementación de políticas de supresión de dificultades para la accesibilidad que, metodológicamente, provienen de un PA municipal.

¹⁰⁵ Ver en el capítulo 3 los plazos de aplicación por ámbitos de las condiciones mínimas de accesibilidad marcados por la LGDPDIS.



6.1. Nuevas urbanizaciones.

6.1.1. *Diseño de la investigación.*

6.1.1.1. Resumen.

Según información recogida en algunos PA de municipios del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Vasca¹⁰⁶, el análisis de la ejecución de recientes urbanizaciones¹⁰⁷ revela que las dificultades para la orientación y aprehensión siguen estando presentes en el diseño de los itinerarios peatonales y pasos peatonales¹⁰⁸, salvo en los casos en donde los proyectos han sido redactados por equipos con experiencia en materia de accesibilidad.

Si bien estas conclusiones no pueden realizarse con carácter general al haberse extraído de una consulta parcial de la documentación existente¹⁰⁹, van a ser utilizadas como hipótesis para esta investigación cuyo objetivo principal consiste en analizar si existen deficiencias en materia de accesibilidad en la ejecución de las nuevas urbanizaciones (o proyectos de urbanización) en el municipio de Pamplona.

¹⁰⁶ Municipios identificados en los que se han aplicado los parámetros de la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero: Plan de Accesibilidad de Oiartzun (Gipuzkoa) (2015), Plan de Accesibilidad de Soraluze (Gipuzkoa) (2014), Actualización del Plan de Accesibilidad de Zumárraga (Gipuzkoa) (2012), Plan de Accesibilidad de las Entidades Menores Locales de Vitoria-Gasteiz (Álava) (2011), Actualización del Plan de Accesibilidad de Zarautz (Gipuzkoa) (2011), Ampliación del Plan de Accesibilidad de Errenteria (Gipuzkoa) (2010) y Plan de Mejora de la Accesibilidad del Casco Histórico de Vitoria-Gasteiz (Álava) (2010).

¹⁰⁷ Proyectos visados con posterioridad al 11 de septiembre de 2010, a fin de identificar si les es aplicable la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.

¹⁰⁸ Elementos de la urbanización situados en la alineación de fachada, pasamanos ausentes o de diseño / soporte inadecuado, ausencia de franjas-guía para la orientación, elección de pavimento diferencial no normalizado en vado y franja señalizadora, según Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero.

¹⁰⁹ Además de los PA señalados también se ha tenido acceso a los siguientes: Actualización del Plan de Accesibilidad de Vitoria-Gasteiz (Álava) (2009), Plan de Accesibilidad de Zumárraga (Gipuzkoa) (2008), Plan de Accesibilidad de Hondarribia (Gipuzkoa) (2008), Plan de Accesibilidad de Arrazua-Ubarrundia (Álava) (2007), Plan de Accesibilidad de Ibarra (Gipuzkoa) (2006), Plan de Accesibilidad de Vitoria-Gasteiz (Álava) (2006), Plan de Accesibilidad de Zarautz (Gipuzkoa) (2005), Plan de Accesibilidad de Tudela (Navarra) (2004), Plan de Accesibilidad de Tolosa (Gipuzkoa) (2004), Plan de Accesibilidad de Anztuola (Gipuzkoa) (2003), Plan de Accesibilidad de Oñati (Gipuzkoa) (2002), Plan de Accesibilidad de Tafalla (Navarra) (2002), Fase Piloto del Plan de Accesibilidad de Pamplona (Navarra) (2001), Plan de Accesibilidad de Pamplona (Navarra) (2001) y Plan de Accesibilidad de Olite (Navarra) (2001).



Así, se identifican las deficiencias de diseño según la normativa de obligado cumplimiento, calificadas de acuerdo con su afección a la deambulaci3n, aprehensi3n, localizaci3n y comunicaci3n¹¹⁰.

Como primera limitaci3n de la investigaci3n, cabe se~alar que el an3lisis de las urbanizaciones seleccionadas no es exhaustivo, es decir, en algunos casos no se analiza toda la superficie urbanizada, lo cual no limita el objeto de la investigaci3n (poder identificar deficiencias) sino, en todo caso, su alcance (poder identificar todas las deficiencias).

Como segunda limitaci3n de la investigaci3n, esta no contempla el dise~o de las paradas de autob3s urbano en el 3mbito de las urbanizaciones seleccionadas, al no existir ninguna; por el contrario, s3 analiza el dise~o de las plazas de aparcamiento reservadas para personas con graves dificultades de movilidad (PMR).

6.1.1.2. Objetivos.

6.1.1.2.1. Primer objetivo.

Identificar las deficiencias de dise~o seg3n normativa de obligado cumplimiento seg3n la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero.

Si, de acuerdo con los resultados obtenidos, un entorno incumple lo especificado por la norma, las consecuencias sobre los potenciales usuarios pueden ser diversas en funci3n del tipo y grado de discapacidad y dependiendo del requisito DALCO¹¹¹ al que afecte.

¹¹⁰ Requisitos DALCO ya descritos en cap3tulos anteriores.

¹¹¹ Ya se ha indicado anteriormente que DALCO es el acr3nimo formado por Deambulaci3n (como acci3n que supone el desplazamiento de un sitio a otro bien sea de manera horizontal o bien vertical), Aprehensi3n (como acci3n de coger o manipular una cosa), Localizaci3n (como acci3n de encontrar un lugar o momento determinado) y Comunicaci3n (como acci3n de intercambio de informaci3n para interactuar con algo). Conviene indicar que los criterios DALCO son una serie de requisitos que est3n relacionados con las acciones mencionadas de deambulaci3n, aprehensi3n, localizaci3n y comunicaci3n que deben ser satisfechos para que la AU quede garantizada. Es conveniente indicar que estos criterios se utilizan, a t3tulo metodol3gico, para ordenar las deficiencias encontradas. Se debe hacer esta precisi3n porque estos requisitos podr3n ser diferentes seg3n la funcionalidad y las capacidades humanas d3ndose por ello diferentes criterios aplicables a la consecuci3n de la accesibilidad de acuerdo con la situaci3n particular del individuo. El establecimiento de par3metros se obtiene de la norma aplicada, la agrupaci3n de estos sigue el esquema DALCO (Fundaci3n Once, 2009: 23).



6.1.1.2.2. Segundo objetivo.

Clasificar las deficiencias según su afección a la deambulación, aprehensión, localización y comunicación (DALCO), conceptos desarrollados por la Norma UNE 170001-1.

6.1.1.3. Hipótesis y Metodología.

6.1.1.3.1. Hipótesis.

- a) Hipótesis o pregunta de investigación sobre la existencia de deficiencias de diseño: ¿existen deficiencias de diseño?
- b) Hipótesis o pregunta de investigación sobre los tipos de deficiencias de diseño: si existen deficiencias de diseño, ¿afectan por igual a la deambulación, aprehensión, localización y comunicación?

6.1.1.3.2. Metodología.

a) Sujetos de estudio.

Los sujetos de estudio son las siguientes urbanizaciones:

a.1. Parque Trinitarios (fin de obra diciembre 2013).

a.2. 5ª fase Arrosadia (parque Lago Arrosadia), aprobada por Consejo de Gerencia el 11 de marzo de 2011.





a.3. Parque Norte Lezkairu, aprobado por Consejo de Gerencia el 26 de septiembre de 2012.



b) **Ámbito de aplicación:**

Parámetros de diseño de la urbanización y de las plazas de aparcamiento reservadas para PMR existentes en las urbanizaciones seleccionadas.

c) Fuente de datos¹¹².

¹¹²En las entrevistas en profundidad que se mantuvieron con los responsables de las dos áreas, se les solicitó información sobre la actuaciones que habían ejecutado con posterioridad a la entrada en vigor de la Orden de Vivienda y sujetas a la obligación de cumplimiento de las exigencias de accesibilidad en cuanto a los plazos marcados en la misma.



Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona (legislatura 2012-2015) para el Parque Lago Arrosadia y Parque Norte Lezkairu.

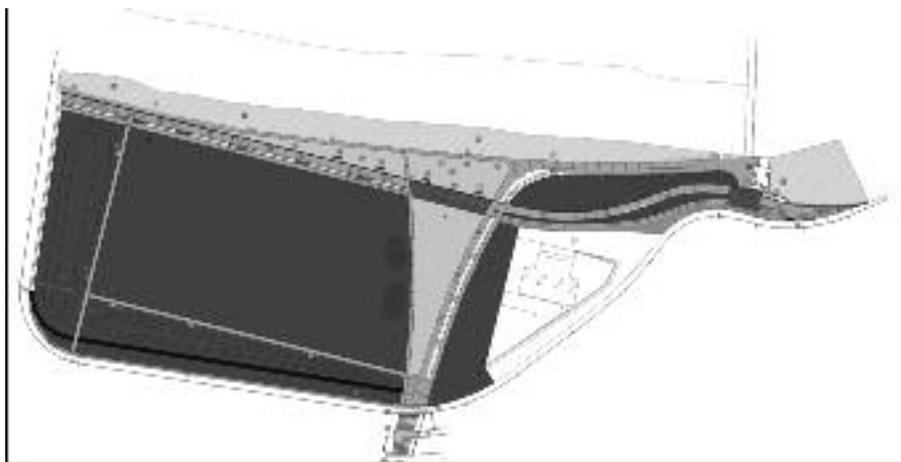
Area de Proyectos y Conservación Urbana del Ayuntamiento de Pamplona (legislatura 2012-2015) para el Parque de Trinitarios.

d) Técnicas de investigación.

Cuestionario de elaboración propia con identificación de los parámetros de aplicación según la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero¹¹³.

6.1.2. Parque Trinitarios (fin de obra diciembre 2013).

6.1.2.1. *Ámbito de estudio.*



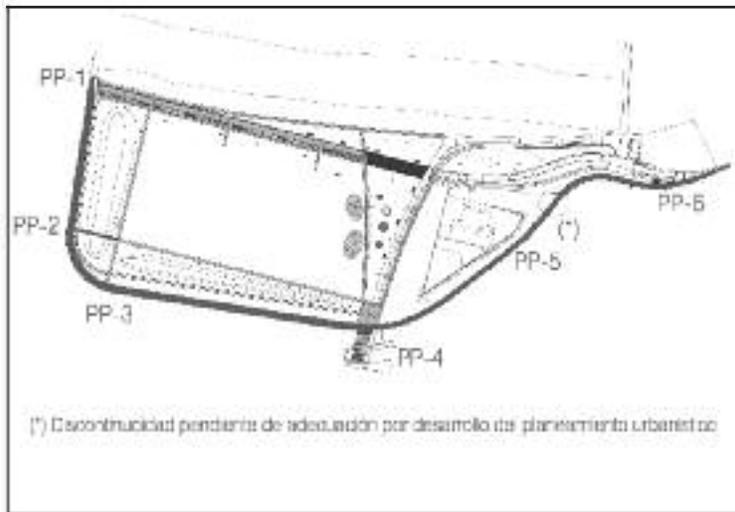
El análisis de la urbanización del Parque Trinitarios se ha centrado en la manzana definida por la C/ Biurdana y la Avda de Gipuzkoa (hasta la rotonda de conexión con la C/ Taconera). Se han diferenciado los siguientes espacios:

¹¹³ El cuestionario elaborado para la recogida de datos contempla, a modo de cadena de accesibilidad, los parámetros exigidos a los itinerarios (aceras, vados y pasos peatonales, elementos de mobiliario urbano), parques y jardines, protección y señalización, aparcamiento adaptado, y a la movilidad vertical. Para la comprobación de la accesibilidad en la comunicación se recoge la señalización existente y otros elementos relacionados.

- La acera perimetral, lindante al vial rodado, que conecta el puente de las Oblatas con la rotonda de acceso a San Lorenzo; incluye los pasos peatonales asociados.
- La conexión del parque (interior de manzana) con el puente situado junto a los Corralillos del Gas.
- Los recorridos peatonales del parque (interior de manzana).

6.1.2.2. Deficiencias de diseño identificadas.

6.1.2.2.1. Acera perimetral y pasos peatonales asociados.



a) Deambulaci3n.

- Acera: la alineaci3n de fachada est3 definida por parterre sin bordillo resaltado, con deficiente encuentro con el pavimento en tramos puntuales, generando ligeros desniveles laterales. Como elemento horizontal que materializa f3sicamente el l3mite edificado a nivel del suelo presenta riesgos para la orientaci3n.

No re3ne los requisitos de accesibilidad necesarios para personas con discapacidad visual.



- Solo un tramo de acera, desde el paso peatonal PP-6 hasta la conexión con la acera existente de acceso a San Lorenzo, presenta una pendiente longitudinal que supera el 6 %; sin pasamanos.

La pendiente se sale de la norma y la ausencia de pasamanos dificulta la deambulación de las personas con movilidad reducida.





- Pasos peatonales¹¹⁴: vados de tres rampas con resalte de bordillo, de 2 cm. a 3,5 cm., biselados salvo en un caso. La medida máxima permitida para el bordillo es de 2 cm. y estos siempre tienen que estar achaflanados o biselados.

Esta deficiencia penaliza gravemente a las personas usuarias de silla de ruedas.



c) Localización:

- Acera: el trazado del carrilbici se sitúa en la alineación de fachada, dificultando la orientación.

Con criterios de AU, el carrilbici no puede interferir la alineación de fachada. Se interrumpe la orientación y genera riesgos para la seguridad de los peatones.

¹¹⁴ Se han analizado los seis pasos peatonales existentes, si bien solo uno, el PP-4, se encuentra asociado al proyecto de urbanización del parque de los Trinitarios.



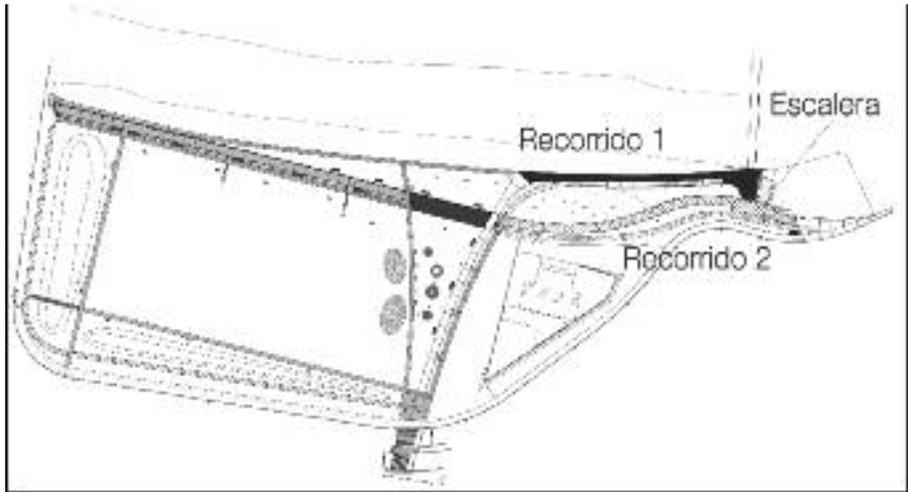
• Pasos peatonales: elección de pavimento diferencial no normalizado en vado y franja señalizadora en todos los casos, según Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero¹¹⁵. Esta deficiencia respecto a norma se estudia en la parte cualitativa del trabajo. Nos encontramos ante un “incumplimiento pactado” con las entidades de la discapacidad que mediante acuerdo previo a la entrada en vigor de la Orden VIV/561/2010 se sigue manteniendo por parte del Ayuntamiento.

Independientemente de no ajustarse a la norma, puede dar problemas de orientación para usuarios no habituados a esta solución.



¹¹⁵ Diseñado según modelo acordado entre el Ayuntamiento de Pamplona y asociaciones; no actualizado a la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero.

6.2.2.2. Conexión del parque (interior de manzana) con el puente situado junto a los Corralillos del Gas.



a) Deambulación.

- Cambios de plano: Escalera.

Sin señalización táctil en área de inicio y con señalización táctil insuficiente en área final. El pavimento señalizador debe estar en la zona de embarque y en la de desembarque y tiene que ser adecuado en dimensiones. No hacerlo así tiene consecuencias para personas con discapacidad visual.

Peldaños sin franjas señalizadoras / antideslizantes.

Sin zócalos laterales. Las dos desviaciones pueden dar problemas de detección y de seguridad.

Pasamanos a ambos lados pero a una sola altura. Los pasamanos deben cubrir dos alturas: 65-75 cm. y 90-100 cm.



- Cambios de plano: Recorrido peatonal alternativo a escalera.

El desnivel resuelto por la escalera anteriormente descrita se soluciona mediante dos recorridos peatonales alternativos.



- El recorrido nº 1 presenta una pendiente longitudinal $> 6\%$ y $\leq 7,4\%$, con barandilla de diseño inadecuado (aprehensión) como pasamanos a una altura; sin aplicación de parámetros asociados al diseño de una rampa¹¹⁶.

Se estima que la barandilla presenta un deficiente encuentro con la rasante del pavimento.

El pavimento se considera deslizante en mojado.

La rampa tiene que incluir pavimento antideslizante, pavimento señalizador, pasamanos a doble altura, etc. No haber contemplado en diseño este desnivel con solución de una rampa perjudica a cualquier perfil de usuario potencial.



¹¹⁶ Se estima que en proyecto se diseñó un recorrido peatonal con pendiente máxima del 6 %, por lo que no se proyectó como una rampa; al presentar tramos con una pendiente longitudinal superior al 6 %, requeriría dotarlo de pasamanos en dichos tramos, como actuación de adecuación.



- El recorrido nº 2 presenta un tramo con una pendiente longitudinal $> 6\%$ y $\leq 8,9\%$, sin pasamanos, siendo el resto del recorrido de pendiente máxima $\leq 5,8\%$.

Delimitado por barandilla o por parterre, se estima que la barandilla presenta un deficiente encuentro con la rasante del pavimento, así como el parterre en tramos puntuales.

Aun considerando la pendiente longitudinal media como adecuada, su delimitación genera problemas de orientación.



Sin unidades adaptadas de bancos en área de estancia. Los bancos deben cumplir requisitos de accesibilidad, además de anchura y altura. Entre ellos, tienen importancia el material en el que están realizados, la inclinación del respaldo, si disponen de apoyabrazos y de espacio libre en el interior. La ausencia de bancos adaptados perjudica a las personas que los necesitan para descansar.



Un banco accesible puede ser utilizado indistintamente por todas las personas.



6.1.2.2.3. Recorridos peatonales del parque (interior de manzana.



a) Deambulaci3n.

- Cambios de plano

Presenta un tramo con una pendiente longitudinal $> 6\%$ y $\leq 8,9\%$, sin pasamanos. Por orografía y conexi3n con espacio urbano consolidado, resulta imposible adecuar en el proyecto del parque de Trinitarios la pendiente longitudinal de este tramo, siendo posible únicamente la colocaci3n de pasamanos como ayuda t3cnica. Esta soluci3n propuesta paliarí los inconvenientes que tiene este tramo.

El pasamanos debe cumplir con las exigencias de accesibilidad.



- Se estima que presenta un deficiente encuentro del parterre con la rasante del pavimento.

Genera un problema de orientación que afecta a usuarios con discapacidad visual.



- Pavimentos.

Recorridos delimitados a nivel por parterres o áreas con pavimento de todouno, cuya gravilla por diversas circunstancias (viento, lluvia...) invade el área del recorrido peatonal (especialmente junto al cauce fluvial).

La falta de compactación del pavimento, independientemente de la causa, genera problemas en la deambulaci3n.

Se estima que presenta tramos puntuales con un deficiente encuentro del parterre o de las 1reas con pavimento de todouno con la rasante del pavimento.

Aqu3 sucede lo mismo que en el caso precedente.





b) Aprehensión:

- Dos agrupaciones de diez y de cuatro unidades de bancos adaptados, todos ellos de un único asiento, concentrados en dos zonas.

Esta situación es resultado de decisiones del diseño de ubicación de los mismos.





• La distribución de otros tipos de bancos por el resto del parque presenta diferentes deficiencias: asientos sin respaldo, sin respaldo ni reposabrazos o con respaldo y reposabrazos, este último de diseño inadecuado. No parece que se haya estudiado el aprovisionamiento de bancos con criterios de accesibilidad.

Repercute en los usuarios que necesitan descansar y no los pueden utilizar.



• Dos fuentes con grifería de tipo inadecuado.

No ha habido criterios de accesibilidad para el aprovisionamiento de las fuentes.





c) Localización:

- Se estima que los recorridos interiores carecen de referencias para la orientación, con existencia de elementos volados en tramos puntuales, por vegetación.

Las interferencias en los recorridos generan confusión y desorientación.



6.1.3. 5ª fase Arrosadia (parque Lago Arrosadia), aprobada por Consejo de Gerencia el 11 de marzo de 2011.





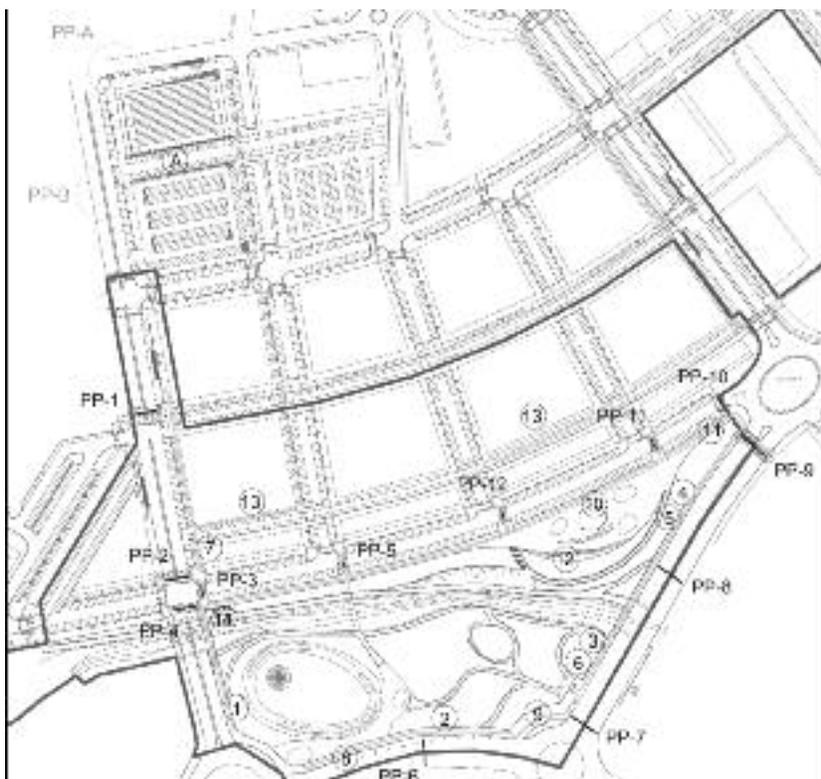
6.1.3.1. Ámbito de estudio.

El análisis de la urbanización del Parque Lago Arrosadia se ha centrado en la manzana definida por la Avda. de Zaragoza, C/ del Sadar, C/ Cataluña y C/ VIII Camino de la Milagrosa (y algunos recorridos colindantes), diferenciándose los siguientes espacios:

- La acera perimetral y pasos peatonales asociados; otras aceras colindantes.
- Recorrido perimetral al lago (interior de manzana) y algunos colindantes.
- Las plazas reservadas existentes de aparcamiento para PMR.

6.1.3.2. Deficiencias de diseño identificadas.

6.1.3.2.1. Acera perimetral y pasos peatonales asociados; otras aceras colindantes.





a) Deambulación.

• Acera: la alineación de fachada está definida por parterre sin bordillo resaltado, con deficiente encuentro con el pavimento en tramos puntuales, generando ligeros desniveles laterales. Como elemento horizontal que materializa físicamente el límite edificado a nivel del suelo presenta riesgos para la orientación.

Afecta principalmente a las personas con discapacidad visual.





- En un caso, con árbol en alineación de fachada, sin protección de alcorque. Afecta a la seguridad y a la orientación.





- Arbolado en alineación de calzada, generando elementos volados. Consecuencias similares al caso descrito anteriormente ya que también afecta a la seguridad y a la orientación.



- Acera: dimensiones insuficientes por pavimento al existir un tramo con carrilbici.

Afecta a todos los potenciales usuarios de la acera.



- Pasos peatonales: se han analizado doce pasos peatonales (códigos 1 a 12); todos presentan vados de tres rampas con resalte de bordillo, de 2 cm. a 3,5 cm., biselados salvo en un caso (pp nº 7).

Como en casos anteriores estos valores penalizan a usuarios de silla de ruedas.

En un caso la pendiente longitudinal es muy elevada (pp nº 6), si bien se considera que la urbanización todavía no ha finalizado y será adaptado posteriormente.



Uno de los pasos peatonales (pp n° 8) corresponde a la urbanización existente con anterioridad, y no ha sido modificado.

El diseño es inadecuado y fuera de norma.











b) Localización:

- Acera sin franja-guía direccional, lindante con espacio abierto / parque del Lago.

La falta de franja-guía direccional genera problemas de orientación para personas con discapacidad visual.



- Acera con plaza / espacio abierto situado en la alineación de fachada, sin referencias para la orientación.

Se insiste en los problemas de orientación que genera la ausencia de referencias.





- Plaza / espacio abierto sin referencias para la orientación / encuentro con carrilbici / mobiliario.

Orientación y seguridad. Afecta a todos los potenciales usuarios.



- Acera: el trazado del carrilbici se sitúa en la alineación de fachada, dificultando la orientación.

Repercute en la falta de orientación y en la seguridad. Afecta a todos los potenciales usuarios.



- Recorridos peatonales a nivel, sin franja-guía direccional, o con alineación de bolidos de baja altura (fuera del ámbito de la investigación).



- Espacio abierto existente entre acera y parterre, sin elemento resaltado, con desnivel en el encuentro con el parterre, sin protección ni señalización táctil en un tramo.

Afecta a la orientación y a la seguridad.





- Mobiliario situado en la alineación de fachada, afectando a la orientación y a la seguridad.



- Cambio de alineación de fachada / mobiliario en la alineación de fachada / escalera descendente sin señalización táctil / ausencia de franja-guía direccional.

Afecta a la seguridad y a la orientación.

- Franja señalizadora de desarrollo insuficiente en paso peatonal.

Afecta a la seguridad y a la orientación.



- Pasos peatonales y modelo de señalización táctil: elección de pavimento diferencial no normalizado en vado y franja señalizadora, así como superficies señalizadas no adecuadas, según Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero¹¹⁷.

¹¹⁷ Diseñado según modelo acordado entre el Ayuntamiento de Pamplona y varias asociaciones; no actualizado a la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero pero referido en la entrevista mantenida con la persona técnica responsable de conservación urbana.



Se ha explicado con anterioridad.



- En cuatro pasos peatonales alguno de los vados presenta una franja señalizadora de desarrollo insuficiente.

Deficiencia repetitiva.



- Vado de paso peatonal sin franja señalizadora (vado de paso peatonal existente).

Afecta a la seguridad y a la orientación.



6.1.3.2.2. Recorrido perimetral al lago (interior de manzana).



a) Deambulaci3n.

- Cambios de plano: dos escaleras descendentes sin pasamanos a dos alturas, sin se~alizacion t~ctil ~rea inicio-fin, sin franjas se~alizadoras antideslizantes.



Este caso ya se referido con anterioridad.



b) Aprehensión:

- Plaza / espacio abierto existente entre la acera y el lago, con bancos sin respaldo – reposabrazos, no existiendo ninguna unidad adaptada.

El mobiliario no es accesible.

- Fuente con grifería de tipo inadecuado.

El mobiliario no es accesible.





c) Localización:

- Plaza / espacio abierto existente entre la acera y el lago, sin referencias para la orientación.

Afecta a la seguridad y a la orientación.



- Recorrido en parque, lindante a parterre del cauce fluvial, un tramo con protección y otro sin protección ni elemento resaltado.

Afecta a la seguridad y a la orientación.





6.1.3.2.3 Las plazas reservadas existentes, de aparcamiento para PMR.

- En acera: una unidad en batería a 65° situada junto a un paso peatonal, sin señalización normalizada; diseño trapezoidal, anchura 375 cm. en bordillo.

Diseño inadecuado y potencialmente peligroso.



- En acera: dos unidades en batería a 65° situadas junto a un paso peatonal, sin señalización normalizada; diseño trapezoidal, anchura 375 cm. en bordillo. La más alejada requiere el tránsito por la calzada para la maniobra de incorporación al itinerario peatonal.

Diseño inadecuado y potencialmente peligroso.





6.1.4. Parque Norte Lezkairu, aprobado por Consejo de Gerencia el 26 de septiembre de 2012.

6.1.4.1. Ámbito de estudio.

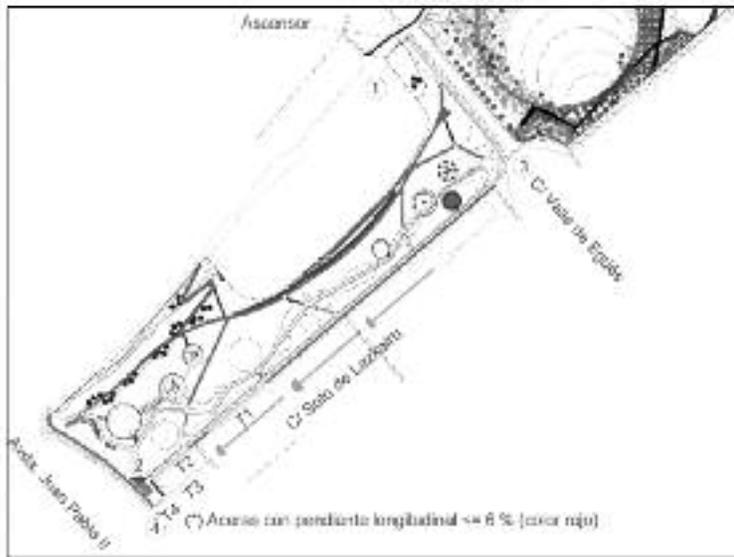
El análisis de la urbanización del Parque Norte de Lezkairu se ha centrado en la manzana definida por la C/ Monjardín, Avda. Juan Pablo II, C/ Soto de Lezkairu y C/ Valle de Egüés (excluida la acera de la C/ Monjardín):

- Las aceras perimetrales y pasos peatonales asociados.
- Recorrido principal por interior del parque, dando acceso a distintos espacios de esparcimiento y conectando las tres aceras analizadas.
- Ascensor de conexión de la C/ Monjardín con la C/ Valle de Egüés.
- Rampa de conexión de la C/ Monjardín con el interior del parque.

- Las plazas de aparcamiento reservadas para PMR.

6.1.4.2. Deficiencias de diseño identificadas.

6.1.4.2.1. Las aceras perimetrales y pasos peatonales asociados.



a) Deambulaci3n.

- C/ Valle de Egüés. Acera con pendiente longitudinal entre el 7,4 % y el 8,6 %, de conexi3n con ascensor y acera bajo viaducto¹¹⁸.

Pendiente fuera de norma.



¹¹⁸ Esta acera podr3a haberse desdoblado longitudinalmente, ejecutando un recorrido en trinchera para la conexi3n con el ascensor, solucionando as3 de forma adecuada el cambio de nivel. Es posible que esta soluci3n hubiera sido contemplada en proyecto y se hubiera desestimado ante la imposibilidad t3cnica de bajar la cota de embarque al ascensor al existir un cauce fluvial subterr3neo; de no ser as3, se considera un error de dise1o en materia de accesibilidad.



- Calle Soto de Lezkairu. Acera con tramos de pendiente longitudinal $> 6\%$; sin pasamanos como ayuda técnica; con carril bici en la alineación de fachada.

Genera problemas de orientación y riesgo para los usuarios en general.

- Recorrido alternativo por parque interior, con tramos puntuales de pendiente $> 6\%$, incrementando notablemente el desarrollo.

- Tramo 1: pendiente longitudinal entre el $6,3\%$ y el 8% .

Pendiente fuera de norma.



- Tramo 2: pendiente longitudinal entre el $8,2\%$ y el $9,9\%$.

Pendiente fuera de norma.





- Tramo 3: pendiente transversal entre el 10,7 % y el 11,6 %.

Pendiente transversal muy por encima del 2%. Riesgo para usuarios PMR.



- Tramo 4:

En la alineación de fachada (parterre sin bordillo resaltado): pendiente longitudinal entre el 17,6 % y el 18,2 %.

En la alineación de calzada: pendiente longitudinal entre el 10,7 % y el 11,3 %, con una pendiente transversal del 5,5 %.

Pendientes fuera de norma y excesivas.





- Avda. Juan Pablo II. Tramo en acera, donde la alineación de fachada está definida por parterre sin bordillo; con ligeros desniveles laterales según tramos; el resto del recorrido de la acera, la alineación de fachada definida por parterre con bordillo ligeramente resaltado.

Afecta a la seguridad y a la orientación.



- Conexión C/ Monjardín con C/ Valle de Egüés. Escalera: sin señalización área de inicio–fin, sin franjas señalizadoras y antideslizantes en peldaños; sin pasamanos (el existente a un lado y a una altura es de sección de imposible utilización).

Existe ascensor alternativo.





- Conexión Avda. Juan Pablo II con C/ Soto de Lezkairu. Escalera: sin señalización área de inicio-fin, sin franjas señalizadoras y antideslizantes en peldaños; sin pasamanos; con pendiente longitudinal en peldaños; con plano inclinado lateral que representa un riesgo para la orientación desde el área de inicio-fin.

Existe recorrido alternativo con elevada pendiente longitudinal y transversal.



- Pasos peatonales (siete analizados): vados de tres rampas con resalte de bordillo, de 2 cm. a 3,5 cm., biselados salvo en un caso.

Penaliza a usuarios de silla de ruedas.







b) Aprehensión.

- Diseño de pasamanos. Inaccesible.

Genera problemas para PMR.

c) Localización:

- C/ Soto de Lezkairu. Acera en encuentro con espacio abierto sin referencias para la orientación / encuentro con carrilbici modificando la alineación / mobiliario afectando a la orientación.

Afecta a la seguridad y a la orientación.





• C/ Valle de Egüés. Cambio de alineación de fachada, definida por parterre con bordillo ligeramente resaltado, dificultando la orientación para la conexión con el ascensor y presentando mobiliario en la alineación de fachada.

Afecta a la seguridad y a la orientación.





- C/ Valle de Egüés y C/ Soto de Lezkairu. Carrilbici en la alineación de fachada.

Afecta a la seguridad y a la orientación.



- Pasos peatonales (siete analizados): elección de pavimento diferencial no normalizado en vado y franja señalizadora, según Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero¹¹⁹.

Deficiencia repetitiva ya comentada anteriormente.



¹¹⁹ Diseñado según modelo acordado entre el Ayuntamiento de Pamplona y asociaciones; no actualizado a la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero. La misma referencia que se ha hecho anteriormente.



- Vados de pasos peatonales con franja señalizadora de desarrollo insuficiente. Afecta a la orientación.

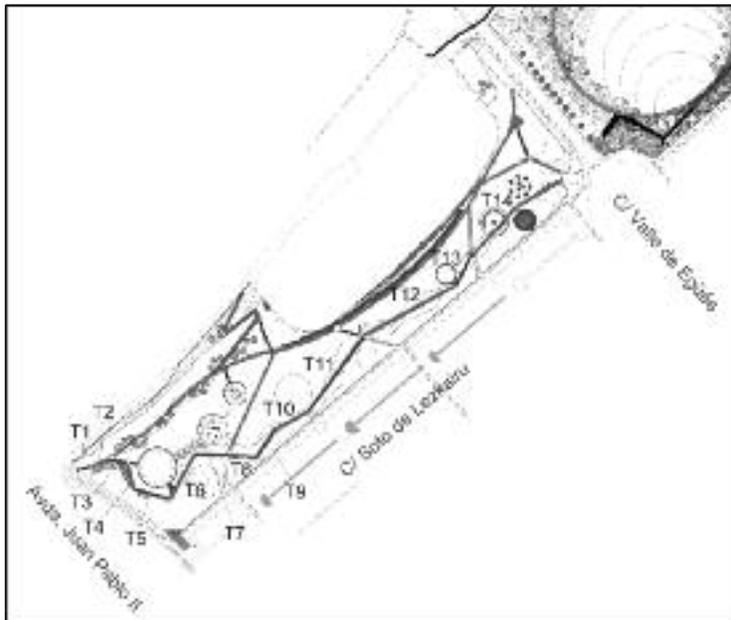


6.1.4.2.2. Recorrido principal por interior del parque.

Dando acceso a distintos espacios de esparcimiento y conectando las tres aceras analizadas.

a) Deambulación:

- Recorridos en parque interior de manzana; delimitados por parterre con bordillo ligeramente resaltado. Con pendientes longitudinales y transversales





- Tramo 1:

Recorrido a un lado: pendiente longitudinal del 12,5 %, con una pendiente transversal del 1 %.

Pendiente longitudinal fuera de norma.

Recorrido central: pendiente longitudinal del 10,4 %, con una pendiente transversal del 4,5 %.

Recorrido al otro lado: pendiente longitudinal del 6,1 %, con una pendiente transversal del 8 %.

Pendientes fuera de norma. Pendiente transversal elevada.



- Tramo 2:

Pendiente longitudinal adecuada a un lado.





- Tramo 3:

Pendiente longitudinal del 7,5 %, con una pendiente transversal del 5 %.

Pendientes fuera de norma. Pendiente transversal elevada.



- Tramo 4:

Pendiente longitudinal adecuada; pendiente transversal del 4,5 % al 6,1 %.

Pendiente transversal elevada.





- Tramo 5:

Pendiente longitudinal del 5,8 % al 6,6 %; pendiente transversal del 1,9 % al 5,4 %.

Pendiente transversal elevada.



- Tramo 6:

Pendiente longitudinal del 5,3 % al 6,8 %.





- Tramo 7:

Pendiente longitudinal del 4,8 % al 6,5 %.



- Tramo 8:

Pendiente longitudinal del 6 % al 7 %.



- Tramo 9:

Pendiente longitudinal del 5,3 % al 7,1 %.





- Tramo 10:

Pendiente longitudinal del 5,8 % al 7 %.



- Tramo 11:

Pendiente longitudinal adecuada.



- Tramo 12:

Pendiente longitudinal adecuada.





- Tramo 13:

Pendiente longitudinal adecuada.



- Tramo 14:

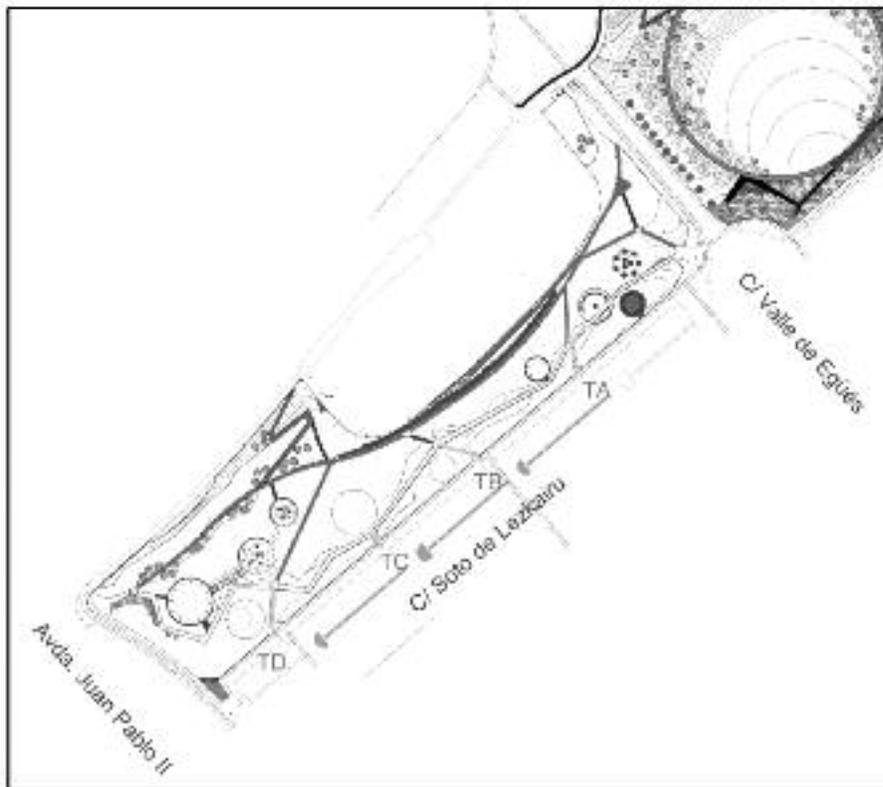
Pendiente longitudinal adecuada; atravesando área de esparcimiento, sin referencias para la orientación.





- Recorridos en parque interior de manzana, de comunicación con acera-carrilbici, C/ Soto de Lezkairu; delimitados por parterre con bordillo ligeramente resaltado.

Con pendientes longitudinales y transversales.





- Tramo A.

Pendiente longitudinal del 8,1 % al 9,6 %, con una pendiente transversal del 5,7 % al 9,6 %.

Pendientes fuera de norma. Pendiente transversal elevada.



- Tramo B.

Pendiente longitudinal del 5,1 % al 6,5 %, con una pendiente transversal del 2,2 % al 5,3 %, salvo en el encuentro con la acera y carrilbici, donde presenta a un lado una pendiente longitudinal del 11,1 % con una pendiente transversal del 2,1 % y, al otro lado, una pendiente longitudinal del 8,8 % con una pendiente transversal del 5,2 %.

Inadecuado diseño en pendientes y en el encuentro con carrilbici.





- Tramo C.

Pendiente longitudinal del 21,8 %; con pasamanos central a una altura, de diseño inadecuado.

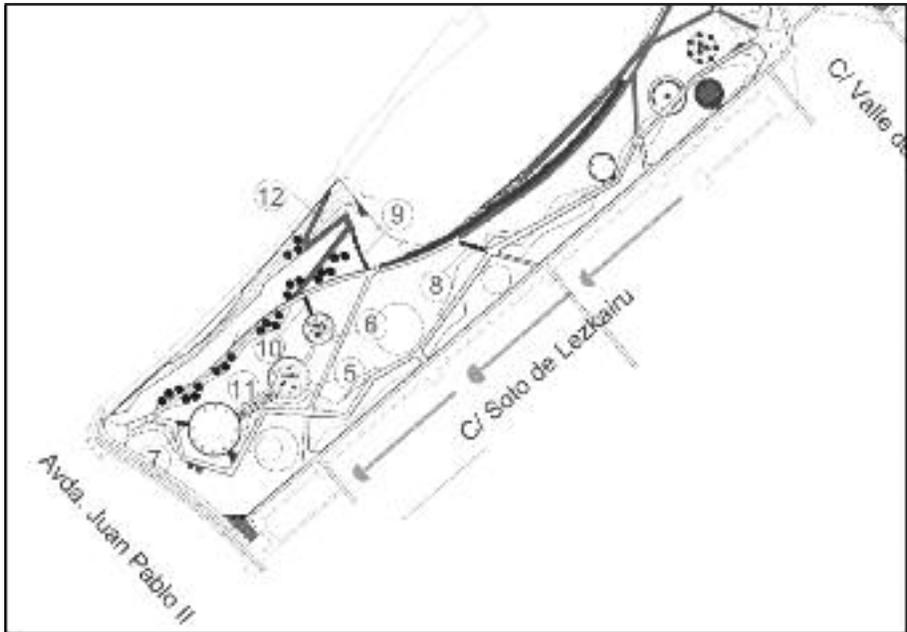
Pendiente fuera de norma y con elementos no accesibles.



- Tramo D.

Pendiente longitudinal adecuada, con una pendiente transversal del 2,8 % al 5,5 %, salvo en el encuentro con la acera y carrilbici, donde presenta a un lado una pendiente longitudinal del 0,7 % con una pendiente transversal del 5,9 %, al otro lado, una pendiente longitudinal del 12,5 % con una pendiente transversal del 7,3 %, y en el centro una pendiente longitudinal del 10,6 % con una pendiente transversal del 4,8 %.





- Acceso a área de juegos infantiles en parque interior, con pendiente longitudinal del 13,4 % y una pendiente transversal del 3,3 % (medidas en el centro).

Pendientes fuera de norma. Pendiente transversal elevada.





- Acceso a área de juegos infantiles en parque interior, con pendiente longitudinal del 9,9 % y una pendiente transversal del 2,5 % (medidas en el centro).



- Escaleras en interior del parque. Sin señalización área de inicio–fin, sin franjas señalizadoras y antideslizantes en peldaños; con diversas deficiencias en pasamanos (número, situación y diseño).

Escaleras no adaptadas e inseguras. Afecta fundamentalmente a personas con discapacidad visual.





- Pavimento inadecuado en recorrido de comunicación entre área de juegos y de esparcimiento, en parque interior.

Problemas generados en el diseño y en la elección de materiales accesibles.



- Afcción por ausencia de bordillo parterre en recorridos peatonales. Ejemplo en parque en interior de manzana.

Afecta a la orientación y a la seguridad.



b) Aprehensión.

- Diseño de pasamanos.

No accesible.



c) Localización:

- Ausencia de referencias para la orientación en recorridos en parque interior de manzana.

Orientación.

- Tramo 14:

Pendiente longitudinal adecuada; atravesando área de esparcimiento, sin referencias para la orientación.

Orientación.

6.4.2.3. Ascensor de conexión de la C/ Monjardín con la C/ Valle de Egües.

a) Comunicación:

- Comunicación: pictograma no normalizado.

Comunicación no accesible¹²⁰.



¹²⁰ Problema planteado en el apartado 5.3.



6.1.4.2.4. Rampa de conexión de la C/ Monjardín con el interior del parque.

a) Deambulación.

- Rampa de conexión con el área central del parque en interior de manzana con la C/ Monjardín.

Presenta tres tramos, con pendientes longitudinales máximas del 7,6 %; sin pasamanos ni zócalo; con dos descansillos de elevada pendiente transversal, del 4,6 % al 8,2 %.

Con deficiente encuentro lateral en área inicio-fín; sin señalización táctil.





6.1.4.2.5 Las plazas reservadas existentes, de aparcamiento para PMR.

- En acera: una unidad en batería a 90° situada en bolsa de aparcamiento; sin señalización normalizada; de diseño ortogonal; sin vado peatonal de acceso al itinerario peatonal.

Diseño inadecuado e inaccesible.





• En acera: una unidad en batería a 90° situada en junto a paso peatonal; sin señalización normalizada; de diseño ortogonal.

Diseño inadecuado e inaccesible.



6.1.5. Discusión.

Con respecto a la primera hipótesis o pregunta de investigación, las deficiencias identificadas con carácter general en los tres proyectos analizados afectan a:

a) Deambulación:

- Trazado del carrilbici por la alineación de fachada.
- Diseño de vados en pasos peatonales: resalte de bordillo.



- Alineación de fachada definida por parterre sin bordillo resaltado, generándose ligeros desniveles laterales, según tramo.

- Mobiliario situado en la alineación de fachada (salvo en el parque Trinitarios).

- Para el caso de la urbanización del parque Norte Soto de Lezkairu, pendientes longitudinales sin pasamanos como ayuda técnica; habiéndose ejecutado un ascensor, podría haberse mejorado el diseño.

b) Aprehensión:

- Diseño de pasamanos.

c) Localización:

- Trazado del carrilbici por la alineación de fachada.

- Diseño de vados en pasos peatonales: elección del pavimento diferencial en vado y franja señalizadora.

d) Comunicación:

- Ausencia de señalización.

- Un pictograma identificado, de diseño inadecuado.

Con respecto a la segunda hipótesis o pregunta de investigación, las deficiencias afectan por igual a la deambulación (cambios de nivel y ligeros desniveles laterales en la alineación de fachada¹²¹), aprehensión (diseño de pasamanos, diseño de bancos, diseño fuentes/grifería), localización (franjas-guía direccionales, pavimento diferencial en pasos peatonales–vado y franja señalizadora) y comunicación (ausencia de señalización).

¹²¹ Todo itinerario peatonal accesible discurrirá siempre de manera colindante o adyacente a la línea de fachada o elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel del suelo.



6.2. Nuevas edificaciones: Intervención pública y privada en locales en edificios existentes.

6.2.1. Diseño de la investigación.

6.2.1.1. Resumen.

De la misma manera que se ha indicado al inicio del apartado 6.1, según información disponible en algunos PA de municipios del ámbito territorial de la CAV¹²², el análisis de la ejecución de recientes intervenciones en edificación revela que las dificultades para la orientación/localización, aprehensión y comunicación siguen estando presentes en el diseño de los edificios y locales.

Si bien tampoco las conclusiones que aquí se extraen pueden realizarse con carácter general al haberlas obtenido de una consulta parcial de documentación, van a ser utilizadas como hipótesis para esta investigación cuyo objetivo principal consiste en analizar si existen deficiencias en materia de accesibilidad en la ejecución de las nuevas edificaciones o intervenciones en locales de titularidad pública existentes en edificios consolidados del municipio de Pamplona.

Así, se identifican las deficiencias de diseño según normativa de obligado cumplimiento, calificadas de acuerdo a su afección a la deambulacion, aprehensión, localización y comunicación.

Como limitación de la investigación, cabe señalar que el análisis se circunscribe a la intervención en dos locales, dado que recientemente no se han realizado otras actuaciones.

Finalmente, y de forma complementaria, se llevará a cabo un análisis de las intervenciones realizadas en locales de titularidad privada en donde se ha implantado una actividad económica.

¹²² Plan de Accesibilidad de Oiartzun (Gipuzkoa) (2015), Plan de Accesibilidad de Soraluze (Gipuzkoa) (2014), Actualización del Plan de Accesibilidad de Zumarraga (Gipuzkoa) (2012), Plan de Accesibilidad de las Entidades Menores Locales de Vitoria-Gasteiz (Álava) (2011) Actualización del Plan de Accesibilidad de Zarautz (Gipuzkoa) (2011), Ampliación del Plan de Accesibilidad de Errenteria (Gipuzkoa) (2010) y Plan de Mejora de la Accesibilidad del Casco Histórico de Vitoria-Gasteiz (Álava) (2010).



6.2.1.2. Objetivos.

6.2.1.2.1. Primer objetivo.

Identificar las deficiencias de diseño según normativa de obligado cumplimiento de acuerdo con el CTE¹²³

6.2.1.2.2. Segundo objetivo.

Clasificar las deficiencias según su afección a la deambulaci3n, aprehensi3n, localizaci3n y comunicaci3n, conceptos desarrollados por la Norma UNE 170001-1.

6.2.1.3. Hip3tesis y Metodolog3a.

6.2.1.3.1. Hip3tesis.

Hip3tesis o pregunta de investigaci3n sobre la existencia de deficiencias de dise1o: ζ existen deficiencias de dise1o?

6.2.1.3.2. Metodolog3a.

a) Sujetos de estudio.

Los sujetos de estudio son las siguientes intervenciones en edificaci3n:

a.1. Oficina de Turismo (proyecto de 2013).

a.2. Biblioteca de San Francisco (proyecto de 2011).

b) Fuente de datos.

Area de Proyectos y Conservaci3n Urbana del Ayuntamiento de Pamplona (legislatura 2012-2015).

¹²³ Explicado en el cap3tulo 3.



c) Técnicas de investigación.

Cuestionario de elaboración propia que contiene las exigencias normativas en accesibilidad para el acceso a los edificios, elementos de movilidad horizontal, movilidad vertical, espacio de uso público y espacio de trabajo del personal que atiende al público y la comunicación.

6.2.2. *Oficina de Turismo (proyecto de 2013).*

6.2.2.1. *Ámbito de estudio.*

El análisis de la Oficina de Turismo se limita a:

- El acceso exterior.
- La zona de atención al público.
- El espacio de trabajo del personal de atención al público.

La Oficina de Turismo consta de un acceso exterior que comunica con el espacio de atención al público.

El espacio de trabajo está delimitado por un mostrador con un tramo adaptado, y dispone de una cabina de inodoro o servicio higiénico adaptado, sin anteaeso.





6.2.2.2. Deficiencias de diseño identificadas.

6.2.2.2.1. Acceso exterior.

- Señalización inadecuada.
- Plano inclinado sin espacio a nivel junto a la puerta de acceso; presenta una pendiente longitudinal que oscila entre el 15,4 % y el 15,8 %.
- Puerta de dos hojas, acristalada, sin zócalo de protección; se estima que presenta una señalización insuficiente del paramento acristalado; dimensiones insuficientes para la hoja de apertura habitual.
- El tirador de la puerta es de diseño inadecuado.





6.2.2.2.2. Zona de atención al público.

- Tiene un mostrador de atención al público, con un tramo adaptado a una altura de 0,75 metros, sin bien está ocupado por dos ordenadores que impiden o dificultan su función.
- Dispone de bucle magnético según información facilitada¹²⁴, si bien no hay señalización de la existencia del equipamiento (o no está colocada¹²⁵).
- Hay un segundo mostrador junto a la ventana, a una altura de 74,7 cm. y con un fondo de 42,6 cm.
- Dispone de mobiliario no adaptado (mesa y sillas) y un panel de información (pantalla no interactiva) situado a una altura elevada.

Como conclusión, las deficiencias identificadas afectan al equipamiento (mesas, sillas y panel de información), así como a la gestión del espacio (ocupación del área del mostrador adaptado y ausencia de señalización de la existencia de bucle magnético).



¹²⁴ La implementación de un bucle magnético se debe a la actividad de promoción desarrollada por la Asociación Eunate.

¹²⁵ Una situación similar se dará en la Biblioteca San Francisco.



6.2.2.2.3. Espacio de trabajo.

- De interés para evaluar la posibilidad de definir un puesto de trabajo adaptado, el espacio de trabajo está delimitado por el mostrador de atención al público y dispone de una cabina de inodoro o servicio higiénico adaptado, sin anteaseo.
- El espacio de trabajo no presenta dimensiones suficientes para la maniobra de giro, si bien es un aspecto modificable si se diera la circunstancia de necesitar adaptar las dimensiones.
- Los mecanismos de activación de elementos se encuentran situados a una altura elevada; en cuanto a las ventanas, los tiradores se encuentran a una altura elevada y son de diseño inadecuado.





- En cuanto a la cabina de inodoro o servicio higiénico adaptado¹²⁶, sin anteaseo, presenta una altura de inodoro de 38,6 cm. (42 cm. con tapa), situándose ligeramente más baja que los 45 –0 cm. requeridos; la iluminación es mediante un detector de presencia. El interior se considera de diseño adecuado, siendo de destacable la existencia de un punto de alarma, si bien se considera que no está en funcionamiento ni se ha identificado elemento de comunicación asociado situado en el área del mostrador de atención al público.

- Finalmente, el pasillo de aproximación presenta una anchura insuficiente (110 cm.) por la presencia de mobiliario.



¹²⁶ Ocupada por diversos elementos que impiden su uso adaptado, dado que la cabina no está pensada para su utilización pública.



Como conclusión, las deficiencias identificadas afectan a las dimensiones (modificables) en el espacio de trabajo tras el mostrador y a la altura de colocación de los mecanismos de uso; en la cabina, a la altura del inodoro, a la iluminación por sensor y al funcionamiento del punto de alarma; y en el pasillo de aproximación, a las dimensiones por presencia de mobiliario.

6.2.3. Biblioteca de San Francisco (proyecto de 2011).

6.2.3.1. Ámbito de estudio.

El análisis de la Biblioteca de San Francisco se circunscribe a:

- El acceso exterior.
- Vestíbulo y zona de atención al público.
- Recorridos interiores.
- Zonas de estancia y espacios de uso.
- Servicios higiénicos.





6.2.3.2. Deficiencias de diseño identificadas.

6.2.3.2.1. Acceso exterior.

- Señalización inadecuada, con un pictograma no normalizado (aspecto ya mencionado con anterioridad).





- Consta de una puerta de forja, de doble hoja y apertura hacia dentro; de apertura permanente y manipulación por parte del personal de la dotación.

- Comunica con área de inicio-arranque de escalera de tres peldaños con rampa alternativa, de acceso a área final de comunicación con dos puertas automáticas de doble hoja, con espacio cortavientos.

- La rampa se desarrolla en tres planos inclinados, de anchura superior a 120 cm. y pendiente longitudinal del 8,3 % - 9,8 % y 9,2 %, respectivamente; presenta un tramo sin zócalo por tragaluz.

Carece de señalización táctil en área inicio-fin.

- Presenta pasamanos a ambos lados y a dos alturas; el de altura superior de diseño inadecuado.



- La escalera tiene tres peldaños sin franjas señalizadoras antideslizantes.
- Carece de señalización táctil en área inicio-fin.
- Presenta pasamanos a ambos lados y a una sola altura, de diseño inadecuado.



- Las dos puertas automáticas de doble hoja, acristaladas, se estima que presentan insuficiente señalización y la apertura está deficientemente regulada (lenta para la velocidad de tránsito).
- El espacio cortavientos es de diseño adecuado.
- Tras las hojas presenta tres elementos de control adecuadamente situados (ver análisis vestíbulo).





6.2.3.2.2. Vestíbulo y zona de atención al público.

- El acceso exterior comunica con el vestíbulo; al fondo se sitúa la zona de atención al público, a la izquierda presenta un espacio de uso delimitado por paramentos acristalados y, al otro lado, las comunicaciones horizontales y los espacios de uso delimitados por estanterías y mobiliario de uso.

- El mostrador de atención al público presenta dos tramos a una altura de 0,74 metros, sin bien solo uno cuenta con el fondo adecuado.

- Dispone de bucle magnético según información facilitada¹²⁷, si bien no hay señalización de la existencia del equipamiento¹²⁸.

- Presenta tres columnas de fundición, con aristas sin protección.

- Carece de mapa táctil y franjas señalizadoras que faciliten la orientación.

- Presenta señalización adaptada.

¹²⁷ La implementación de un bucle magnético se debe a la actividad de promoción desarrollada por la Asociación Eunate.

¹²⁸ La implementación de un bucle magnético se debe a la actividad de promoción desarrollada por la Asociación Eunate. Se ha detectado falta de formación en el personal para su puesta en funcionamiento.





6.2.3.2.3. Recorridos interiores.

• Hay dos tipos de recorridos horizontales: los delimitados por paramentos verticales a uno o ambos lados, y los delimitados exclusivamente por mobiliario, definiendo espacios de uso. En este apartado nos centraremos en el primer caso, que presenta una comunicación horizontal delimitada por paramentos verticales y/o mobiliario, con un tramo puntual de 40 cm. de desarrollo, aproximadamente, y una pendiente longitudinal que oscila entre 10,3 % y el 10,7 %; sin señalización táctil ni pasamanos.





- Existe otra comunicación horizontal delimitada por paramento vertical con estanterías a un lado, y columnas y mobiliario de uso al otro lado, con un tramo puntual de 60 cm.-70 cm. de desarrollo, aproximadamente, y una pendiente longitudinal que oscila entre 6,1 % y el 7,2 %; sin señalización táctil ni pasamanos.



- Finalmente, se encuentran otras dos comunicaciones horizontales delimitadas por paramentos verticales, una de ellas de acceso a los servicios higiénicos generales.





- En general, salvo los recorridos interiores delimitados a ambos lados por paramentos verticales, el resto carece de franjas señalizadoras que faciliten la orientación.
- Disponen señalización adaptada.

6.2.3.2.4. Zonas de estancia y espacios de uso.

Existen dos tipos de espacios de uso, unos colindantes a la comunicación horizontal, delimitados por estanterías, y otros delimitados por paramentos verticales acristalados.

a) Espacios abiertos colindantes a la comunicación horizontal.

- Al igual que en las comunicaciones horizontales, carece de referencias para la orientación.
- En cuanto al mobiliario de uso, no existen unidades de sillas de diseño adecuado.
- La zona colindante al vestíbulo presenta ocho columnas de fundición con aristas sin protección.





- Tienen señalización adaptada aislada.

b) Espacios de uso.

Se han analizado tres espacios de uso, la zona infantil y dos salas polivalentes.

- Están delimitadas por paramentos acristalados que, se estima, están insuficientemente señalizados.

- Las puertas, de una hoja y apertura a ambos lados (al menos la de la zona infantil; las otras estimadas), carecen de zócalo y también se considera que están insuficientemente señalizadas.

- En cuanto al mobiliario de uso, tampoco existen unidades de sillas de diseño adecuado.

- Tienen señalización adaptada.

- La zona infantil está en un área en la que hay ocho columnas de fundición con aristas sin protección.





6.2.3.2.5. Servicios higiénicos.

Existen dos agrupaciones de servicios higiénicos, una general y la otra situada en la zona infantil.



- Están adecuadamente diseñados, si bien el sistema de alarma está fuera de uso y no se ha identificado elemento de comunicación asociado situado en el área del mostrador de atención al público.

6.2.3.2.6. Elementos de seguridad y salidas de emergencia.

a) Mecanismos de accionamiento.

- Los puntos de alarma están situados a una altura adecuada.



b) Las salidas de emergencia existentes a ambos lados presentan un desnivel en la conexión con la red peatonal, y son de imposible adecuación.



6.2.4. Locales de titularidad privada.

Con respecto a las intervenciones realizadas en locales de titularidad privada, se ha realizado un análisis en cinco locales en donde se ha implantado una actividad económica clasificada (hostelería) que requiere de un proyecto y dirección de obra.

En todos ellos se estima que es de aplicación el CTE actualizado, dado que no se ha tenido acceso a los expedientes.

El análisis se ha centrado en el acceso exterior y en los servicios higiénicos.

A fin de preservar la confidencialidad de los casos, los sujetos de estudio se denominan con las letras A, B, C, D y E.

A continuación se detallan las deficiencias detectadas.



6.2.4.1. Local A.

- Resalte en el acceso exterior.
- Cabina adaptada en servicio higiénico con anteaseo y dos cabinas: puerta de apertura hacia dentro, ausencia de barras de transferencia, ausencia de timbre de alarma, luz por sensor (si bien no se constató que se apagara), lavabo con grifería de tipo inadecuado y fondo de dimensiones insuficientes para su utilización.



6.2.4.2. Local B.

- Cabina adaptada en servicio higiénico con anteaeso y dos cabinas: lavabo solo en anteaeso, ausencia de barras de transferencia, diseño inadecuado de tirador y pestillo, ausencia de timbre de alarma, luz por sensor (si bien no se constató que se apagara).





6.2.4.3. Local C.

- Cabina adaptada en servicio higiénico: situada en P-1, de acceso por ascensor con llave, dimensiones insuficientes al presentar un plato de ducha, con lavabo solo en anteaño, ausencia de barras de transferencia, lavabo con grifería de tipo inadecuado.





6.2.4.4. Local D.

- Cabina adaptada en servicio higiénico con anteaseo y dos cabinas: de diseño adecuado, incluido timbre de alarma (si bien estaba fuera de uso durante el trabajo de campo).



6.2.4.5. Local E.

- Cabina adaptada en servicio higiénico con anteaseo y dos cabinas: lavabo solo en anteaseo, puerta de apertura hacia dentro, diseño inadecuado de tirador y pestillo, ausencia de timbre de alarma, luz por sensor (si bien no se constató que se apagara).





6.2.5. *Discusión.*

6.2.5.1. Locales de titularidad pública.

Con respecto a la primera hipótesis o pregunta de investigación, las deficiencias identificadas en los dos proyectos¹²⁹ analizados afectan a parámetros:

a) Deambulación:

- Cambio de nivel.

b) Aprehensión:

- Diseño de pasamanos (solo en la Biblioteca San Francisco).

c) Localización:

- Señalización táctil de cambios de nivel y paramentos acristalados.

¹²⁹ Dadas las características de los dos locales, no se puede realizar una comparación por categorías de espacios.



d) Comunicación:

- Ausencia de señalización o señalización inadecuada en el acceso.
- Pictogramas de diseño inadecuado.

Con respecto a la segunda hipótesis o pregunta de investigación, las deficiencias afectan por igual a la deambulación (cambios de nivel), aprehensión (diseño de pasamanos, diseño de asientos), localización (pavimento diferencial) y comunicación (ausencia de señalización). No obstante, al igual que ocurría en el ámbito urbanístico, se ha mejorado notablemente en el diseño.

6.2.5.2. Locales de titularidad privada.

Solo uno de los cinco locales analizados presenta deficiencias en el acceso exterior por resalte. Sin embargo, cuatro de los cinco locales analizados tienen deficiencias en las cabinas adaptadas en servicios higiénicos, deficiencias que afectan al tipo de apertura de la puerta, a la falta de equipamiento, al diseño de los lavabos o al tipo de mecanismo de iluminación (por sensor); solo en un caso afecta a las dimensiones. Siendo un espacio de diseño tan sensible para la accesibilidad, resulta revelador que todavía se identifiquen deficiencias de diseño, graves en algún caso en términos de dificultades y coste para su adecuación.

6.3 Gestión de la accesibilidad municipal.

De las deficiencias identificadas en urbanizaciones (desarrollo del planeamiento urbanístico), reurbanizaciones (intervención en el espacio consolidado), mantenimiento urbano, edificaciones de titularidad pública y locales de titularidad privada ya descritas en los apartados 6.1 y 6.2, cabe señalar con carácter general que, si bien la accesibilidad se tiene en cuenta, persisten las deficiencias de diseño que afectan principalmente a la orientación/localización, a la aprehensión y a la comunicación.

Una vez constatada la persistencia de las deficiencias de diseño, cabe preguntarse por los motivos que subyacen a tal situación, objeto de la investigación cualitativa que se realiza en este trabajo, y sobre el que podemos adelantar las siguientes consideraciones.



Para tal fin, se establece un análisis diferenciado entre la titularidad pública o privada de la promoción, redacción y ejecución de proyectos.

Así, se puede considerar que las deficiencias en la redacción y ejecución de proyectos de urbanización asociados al desarrollo del planeamiento urbanístico o a las reurbanizaciones están vinculadas exclusivamente al ámbito público, incluso cuando los proyectos son realizados y ejecutados por contratación externa.

Sin embargo, las deficiencias detectadas en la redacción y ejecución de proyectos privados asociados al ejercicio de una actividad reglada afectan tanto al ámbito privado como al control ejercido por el ámbito público.

En el primer caso, las deficiencias están asociadas al diseño y, para los casos de los proyectos realizados por contratación externa, a los procesos de control público. En definitiva, a la formación en diseño en materia de accesibilidad de los técnicos de la administración, bien como redactores de los proyectos, bien como supervisores de los proyectos externos.

En el segundo caso, las deficiencias están asociadas no solo a la formación en diseño en materia de accesibilidad de los técnicos redactores de proyectos de promoción privada asociados al ejercicio de una actividad reglada, sino también a los procesos de control público de dicha actividad, los cuales son diferenciables de los relacionados con el control de proyectos de promoción pública con contratación externa.

Dado que el análisis de las deficiencias detectadas permite por sí mismo concluir la existencia de insuficiente formación en diseño en materia de accesibilidad por parte de los técnicos redactores de proyectos de promoción privada, cabe preguntarse por qué dichas deficiencias no son identificadas por los procesos de control público.

a) Deficiencias en la redacción y ejecución de proyectos de urbanización asociados al desarrollo del planeamiento urbanístico o a reurbanizaciones.

Aunque del análisis realizado en urbanizaciones y reurbanizaciones queda demostrado que como causa primera hay un déficit de formación en los técnicos redactores de los proyectos, el estudio cualitativo revelará que los responsables consideran que la accesibilidad está completamente integrada en los proyectos y su ejecución, y solo



cuando se enfrentan a los resultados contrarios de una auditoría reconocen que queda mucho por aprender y, en consecuencia, por definir unos procesos de control que se revelan ausentes.

b) Deficiencias en la redacción y ejecución de proyectos privados asociados al ejercicio de una actividad reglada.

En este caso, como causa primera de las deficiencias detectadas compite la formación de los técnicos con la efectividad de los procesos de control establecidos por la Administración, procesos que, si ya están ausentes en la redacción y ejecución de los proyectos de promoción pública, más lo están en el caso de la promoción privada. El estudio cualitativo revelará que los déficits son achacados siempre al técnico o promotor privado, puesto que la Administración no los tutela en el ejercicio de su actividad, solo los controla y, por limitaciones políticamente interesadas o no, lo hace de forma insuficiente: la expresión máxima será la declaración responsable.

Por tanto y ante este escenario, convendría preguntarse si es posible que la Administración pueda introducir procesos de control que eviten las deficiencias de diseño que el trabajo de campo ha demostrado.

6.3.1. Diseño de la investigación.

6.3.1.1. Resumen.

Tal y como ya se ha indicado en los apartados precedentes, si en algunos PA de municipios del ámbito territorial de la CAV se constata que las dificultades para la orientación y aprehensión siguen estando presentes en la ejecución de nuevas urbanizaciones y edificaciones, salvo en los casos en donde los proyectos han sido redactados por equipos con experiencia en materia de accesibilidad, la misma situación puede afirmarse para el caso del municipio de Pamplona, según se desprende del análisis realizado en los apartados mencionados.

El objetivo principal de esta parte de la investigación consiste en analizar la gestión de la accesibilidad en las actividades desarrolladas por las distintas áreas municipales y las causas que puedan explicar la persistencia de las deficiencias identificadas en los apartados 6.1 y 6.2, Así, se identificarán cualitativamente en cada Área del Ayunta-



miento de Pamplona seleccionada: (a) el concepto de accesibilidad que tienen; (b) las actividades que desarrollan que, en su opinión, tienen relación con la consecución de la accesibilidad; (c) los procesos que llevan a cabo, en su caso, para la consecución de la accesibilidad; (d) la percepción que tienen del estado actual de accesibilidad; (e) las limitaciones que, en su caso, encuentran para la consecución de la accesibilidad; y (f) las mejoras en procesos que, en su caso, deberían realizarse para la consecución de la accesibilidad.

6.3.1.2. Objetivos.

6.3.1.2.1. Primer objetivo.

Identificar el concepto de accesibilidad que tiene cada Área del Ayuntamiento de Pamplona seleccionada.

6.3.1.2.2. Segundo objetivo.

Identificar las actividades que desarrollan que, en opinión de cada Área del Ayuntamiento de Pamplona seleccionada, tienen relación con la consecución de la accesibilidad.

6.3.1.2.3. Tercer objetivo.

Identificar los procesos que cada Área del Ayuntamiento de Pamplona seleccionada lleva a cabo, en su caso, para la consecución de la accesibilidad.

6.3.1.2.4. Cuarto objetivo.

Identificar la percepción que tiene cada Área del Ayuntamiento de Pamplona seleccionada sobre el estado actual de accesibilidad.

6.3.1.2.5. Quinto objetivo.

Identificar las limitaciones que, en su caso, tiene cada Área del Ayuntamiento de Pamplona seleccionada para la consecución de la accesibilidad.



6.3.1.2.6. Sexto objetivo.

Identificar las mejoras en procesos que, en su caso, deberían realizarse para la consecución de la accesibilidad.

6.3.1.3. Hipótesis y Metodología.

6.3.1.3.1. Hipótesis.

a) Hipótesis o pregunta de investigación sobre el concepto de accesibilidad: ¿El concepto de accesibilidad está interiorizado?

b) Hipótesis o pregunta de investigación sobre la gestión de la accesibilidad: ¿Los procesos existentes son suficientes para la consecución de la accesibilidad?

6.3.1.3.2. Metodología.

a) Organigrama municipal.

El proceso de selección de los sujetos de estudio se ha basado en el análisis del organigrama municipal de la legislatura 2012-2015, extraído de la página web municipal y recogidos con todo detalle en el Anexo I. Según dicho organigrama, los servicios administrativos del Ayuntamiento de Pamplona se estructuran en ocho áreas, el Gabinete de Alcaldía y la Gerencia, con las siguientes funciones generales:

- Bienestar Social e Igualdad: Acceso de los ciudadanos a los servicios sociales municipales.
- Educación y Cultura: Promoción educativa e impulso de las actividades culturales.
- Empleo, Comercio y Turismo: Dinamización de la actividad empresarial y potenciación de Pamplona como destino turístico.
- Participación, Juventud y Deporte: Relaciones entre los ciudadanos y el Ayuntamiento, políticas a favor de la juventud y promoción del deporte.



- Proyectos y Conservación Urbana: Contratación y ejecución de obras y conservación del patrimonio.
- Seguridad Ciudadana: Garantizar la seguridad ciudadana y prevenir situaciones de emergencia.
- Servicios Generales: Tramitación de procedimientos, gestión del archivo municipal y mayor eficacia en el manejo de los recursos municipales.
- Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente: Planificación de la ordenación urbana, conservación de los espacios naturales, históricos, culturales y artísticos y garantía de una vivienda digna.
- Gabinete de Alcaldía: Apoyo a las labores del alcalde, supervisión de protocolo y relaciones institucionales externas.
- Gerencia: Coordinación del funcionamiento de las distintas áreas municipales.

Las principales actividades realizadas por las distintas áreas seleccionadas, así como la identificación de los puestos directivos, pueden consultarse en el Anexo I, Organigrama Municipal (legislatura 2012-2015).

Del análisis de las principales actividades realizadas por las distintas áreas, se excluyó entrevistar a responsables de Bienestar Social e Igualdad y de Servicios Generales por su escasa relevancia en la gestión de la accesibilidad.

b) Sujetos de estudio.

Los sujetos de estudio seleccionados a los que se ha entrevistado, agrupados por áreas, cargo, y fecha de realización de la entrevista, son los siguientes:

| CÓDIGO SUJETO | CARGO | ÁREA | FECHA |
|---------------|---|--|------------|
| 01 | Gerente del Ayto. de Pamplona | Gerencia | 21-10-2014 |
| 02 | Directora | Área de Medio Ambiente | 04-12-2014 |
| 03 | Concejales de Medio Ambiente | Área de Medio Ambiente | 04-12-2014 |
| 04 | Técnico | Área de Medio Ambiente | 19-12-2014 |
| 05 | Concejal | Área de Seguridad Ciudadana | 10-03-2015 |
| 06 | Director | Área de Seguridad Ciudadana | 24-03-2015 |
| 07 | Técnicos | Área de Seguridad Ciudadana | 27-03-2015 |
| 08 | Técnico de Movilidad | Área de Seguridad Ciudadana | 27-03-2015 |
| 09 | Concejal | Área de Urbanismo y Vivienda | 16-04-2015 |
| 10 | Concejal | Área de Proyectos Estratégicos y Conservación Urbana | 22-04-2015 |
| 11 | Director | Área de Proyectos Estratégicos y Conservación Urbana | 22-04-2015 |
| 12 | Director del Área de Proyectos | Área de Proyectos Estratégicos y Conservación Urbana | 22-04-2015 |
| 13 | Técnico de Conservación Urbana | Área de Proyectos Estratégicos y Conservación Urbana | 30-04-2015 |
| 14 | Técnico del Área de Proyectos | Área de Proyectos Estratégicos y Conservación Urbana | 30-04-2015 |
| 15 | Concejal | Área de Educación y Cultura | 13-05-2015 |
| 16 | Concejal | Área de Empleo, Comercio y Turismo | 13-05-2015 |
| 17 | Directora | Área de Educación y Cultura | 20-05-2015 |
| 18 | Directora de Empleo, Comercio y Turismo | Área de Empleo, Comercio y Turismo | 20-05-2015 |
| 19 | Directora | Área de Participación Ciudadana, Juventud y Deporte | 20-05-2015 |
| 20 | Director Área | Área de Urbanismo y Vivienda | 21-05-2015 |



| CÓDIGO SUJETO | CARGO | ÁREA | FECHA |
|---------------|-----------------------------------|------------------------------|------------|
| 21 | Técnico de Licencias de Urbanismo | Área de Urbanismo y Vivienda | 29-05-2015 |
| 22 | Director | Oficina de Rehabilitación | 19-06-2015 |

c) Técnicas de investigación.

c.1. Técnica de investigación.

La técnica utilizada en esta investigación es la entrevista en profundidad.

c.2. Guion de la entrevista en profundidad.

El guion de la entrevista en profundidad se estructura en cuatro bloques de preguntas con carácter general:

c.2.1 Presentación de la investigación:

- Objetivo general:

¿En qué incide y cómo se gestiona la actividad de cada Área en/para la consecución de la accesibilidad?

¿Qué recursos humanos participan en los procesos asociados a la gestión de la actividad de cada Área?

- Primer bloque de preguntas: Introducción:

¿Podría describir brevemente las actividades principales desarrolladas por su Área y cómo entiende usted la accesibilidad en relación con las mismas?



En particular, ¿podría indicar cuál de las actividades principales considera usted que está más relacionada con la consecución de la accesibilidad?

- Segundo bloque de preguntas: Análisis por actividades y coordinación con Áreas ¹³⁰:

Para cada una de las actividades que desarrolla su Área, ¿podría indicar qué aspectos tienen en cuenta para la consecución de la accesibilidad?

¿Podría indicar con qué áreas se coordina y para qué temas?

- Tercer bloque de preguntas: Formación y asesoramiento:

¿Tiene definido algún proceso específico para garantizar la consecución de la accesibilidad en alguna de las actividades desarrolladas por su Área? y, en su caso, ¿qué personal está asignado y con qué recursos cuenta?

¿Tiene identificada alguna deficiencia en formación y RRHH en materia de accesibilidad para su consecución en el desarrollo de alguna de las actividades principales de su Área?

¿Cuenta con alguna asesoría / han tenido necesidad de asesoría en materias puntuales?

¿Dispone de algún sistema de información relacionado con la consecución de la accesibilidad?

- Cuarto bloque de preguntas: Mejoras previstas:

¿Tiene usted identificado algún proceso de especial dificultad en su ejecución para la consecución de la accesibilidad?

¿Tienen prevista alguna mejora?

¹³⁰ Para el segundo bloque de preguntas: Análisis por actividades y coordinación con Áreas, según las actividades desarrolladas por cada Área, el guion de la entrevista en profundidad define una serie de preguntas específicas, las cuales pueden consultarse en el Anexo II.



6.3.2. La identificación de la accesibilidad en las actividades desarrolladas.

La accesibilidad es referida por todos los entrevistados. Es un concepto interiorizado y no se pone en cuestión por parte de ninguno de ellos. Sin embargo, cuanto mayor es el desconocimiento detallado de su contenido y significación, más se refieren a ella como accesibilidad universal, y así sucede en aquellos entrevistados cuya actividad desarrolla principalmente contenidos, programas y atención a la ciudadanía. Esta referencia a la accesibilidad de servicios relacionados con la atención a la ciudadanía, apoyándose en las propuestas realizadas por diversas asociaciones vinculadas con la discapacidad auditiva, visual, cognitiva y física, es recurrentemente utilizada para explicar la incorporación de la accesibilidad en las actividades relacionadas con su Área.

“... en la Ciudadela¹³¹ no tanto, pero sí en Civivox¹³², que es la otra gran pata del Área. Esa es la actividad principal de Cultura del Ayuntamiento y ahí sí vamos haciendo esfuerzos para garantizar la accesibilidad que van más allá de las escaleras o los ascensores... Se han instalado bucles electromagnéticos para hacer más fácil la escucha de distintas actividades. Estamos a punto de firmar, aunque me hubiera gustado firmarlo antes, un convenio con una asociación para facilitar el acceso a personas con dificultades auditivas (...) Y vamos a dar un paso más, que espero esté hecho antes de irme de aquí: un convenio por el que nosotros aportaremos una dotación económica y la asociación se encargará del trabajo técnico para que las conferencias o cursos sean accesibles. Por ejemplo, que un curso de cocina se ofrezca también para una persona con discapacidad auditiva en este caso...”

Cod. Sujeto 15.

Cita 52

“En el plano cultural es como entendemos la accesibilidad en el Área de Cultura, pues intentamos que lo que programamos sea accesible a todos. Y yo siempre digo que la accesibilidad no es poner un rebaje o poner un ascensor. Se

¹³¹ Espacio histórico de uso público y propiedad del Ayuntamiento en el que tienen lugar actividades culturales, de ocio y también los enlaces matrimoniales. Lo componen varios edificios en los que se desarrollan esas actividades destacando que varios de ellos presentan barreras derivadas de su no adaptación.

¹³² Espacios de nueva construcción de uso público y propiedad del Ayuntamiento. Existen siete y no todos disponen del mismo grado de accesibilidad, aunque comparándolos con la Ciudadela están en mejor disposición para la accesibilidad.



han dado pasos con algunas entidades de Pamplona. En el tema de la educación, al margen de intentar garantizar el acceso a todo en la medida de lo posible, lo que más se hace en materia de accesibilidad es intentar que todos los colegios de Pamplona sean accesibles. Por ejemplo, que un chico con movilidad reducida no tenga que cambiar de colegio porque en ese centro no haya ascensor”.

Cod. Sujeto 15.

Cita 53

De otra parte, para quienes tienen una relación directa con la intervención en el entorno, la referencia a la accesibilidad es escueta, sin calificativos. Se expresa en términos de superación de la visión basada en la deambulación (la que corresponde a la accesibilidad física) y no hay referencias a productos y servicios, no solo porque no son objeto de su Área, sino también porque no se asocia ninguna relación con la accesibilidad.

“... es verdad que hay una parte que aún no está totalmente resuelta. La accesibilidad que más se contempla, la que todos ahora tenemos más asumida, es la física. Tenemos más capacidad para desarrollar la accesibilidad física, claro, en función de lo que es factible. Hay otra accesibilidad que aún no hemos introducido o no está. En el plan de señalización de las murallas se contemplan mesas de señalización accesibles también para sillas de ruedas. Se trata de unas mesas huecas a las que hemos incorporado los códigos QR y otros recursos y que incluyen información en Braille”.

Cod. Sujeto 12.

Cita 38

6.3.3. La accesibilidad y la intervención en el entorno.

6.3.3.1. Los nuevos desarrollos.

Los agentes entrevistados cuya actividad desarrolla los nuevos entornos (urbanismo y edificación) no muestran fisuras a la hora de afirmar que la accesibilidad se tiene en cuenta y que es proyectada y ejecutada con éxito.



Refieren coordinación con otras áreas, concretamente con la de Seguridad Ciudadana para el proyecto de los viales, sin que tampoco se describan dificultades que afecten a la consecución de la accesibilidad.

“En la Gerencia de Urbanismo se tramita todo el planeamiento nuevo o las modificaciones del planeamiento existente. Lo fundamental en las tramitaciones de planteamiento nuevo es que se cumplan todos los escenarios legales que están especificados en relación con la accesibilidad. Y hablo de urbanizaciones, no hablo de edificios. Por ejemplo, en todo el desarrollo de Lezkairu¹³³, en los nuevos que se están planteando en Etxabakoitz o en los que están pendientes de ejecución pero que ya están desarrollados, como pueden ser Chantrea sur o lo de la Avenida de Zaragoza. Toda la urbanización que se ejecute deberá estar hecha de acuerdo con los parámetros legales y cumpliendo siempre la normativa, con los recorridos accesibles, con los pavimentos táctiles, con detalle de cómo deben de ser los rebajes, itinerarios peatonales accesibles y con dimensiones adecuadas. Hablo de una accesibilidad, digamos, de movilidad, porque lo que se refiere a la instalación de grupos semafóricos va a cargo de otra concejalía, la de Seguridad Ciudadana. Esta se ocupa de velar para que los semáforos y las instalaciones cumplan los determinados estándares que también son obligatorios. En este caso son leyes, reglamentos o decretos que no tienen que ver con el Ayuntamiento. Pero en cuanto al planeamiento, sí que nos autoimponemos limitaciones a través de ordenanzas o de criterios o de normativa técnica”.

Cod. Sujeto 09.

Cita 02

6.3.3.2. El entorno consolidado: proyectos de reurbanización y de edificación.

Con respecto al entorno consolidado, los entrevistados cuya actividad desarrolla proyectos de reurbanización o de reforma en edificación sí expresan matices a la hora de afirmar que la accesibilidad se tiene en cuenta y que es proyectada y ejecutada con éxito:

¹³³ Parte de esta urbanización ha sido analizada en el punto 6.1.



a) La accesibilidad se tiene en cuenta.

Sobre este particular hay un acuerdo unánime, es más, una implicación expresada por todos los entrevistados.

b) La difícil superación de la accesibilidad física.

Una vez se afirma que la accesibilidad se tiene en cuenta, se precisa que la accesibilidad “física” hace tiempo que se considera, se realiza bien, siendo la que afecta a los “visuales” la que ha sido más recientemente integrada o contemplada a la hora de proyectar las nuevas urbanizaciones y, para el caso de la edificación, la que afecta también a “la audición”. Sin embargo, al preguntar por aspectos concretos del diseño, esta imagen general se matiza, algunos “detalles” quizá se pasan por alto pero en general se proyecta bien, la accesibilidad se tiene en cuenta.

“... digamos que los aspectos principales se controlan, pero luego hay detalles. Por ejemplo, puede que el baño tenga la apertura hacia el interior o que el lavabo no sea usable. Toda actividad humana tiene márgenes de error, puede ser que el error se cuele en detalles, pero en general se vigilan.

- La pregunta es si en la fase de proyecto podría haber algún elemento que ayudara a identificar esas posibles deficiencias que quizá gráficamente no se expresan. En proyecto siempre indica hacia dónde se abre la puerta...

Sí, en el proyecto siempre indicas hacia donde se abre la puerta, pero el problema es que haya modificaciones (...) y eso es siempre una cuestión que genera problemas cuando se ejecuta, quizá porque ha habido un error o porque ha habido una actitud deliberada, y luego su solución de facto te cuesta muchísimo dinero. En ese caso se instará a derribar porque su arquitecto se ha equivocado. Y este dirá que no, que ya advirtió qué había en la cocina... y comienza un conflicto... Cuando son errores se actúa con cierta consideración, pero cuando se ve mala intención se actúa con firmeza”.

Cod. Sujeto 09.

Cita 18

Finalmente, al preguntar por deficiencias existentes en un entorno reurbanizado concreto o en una reforma de una edificación es cuando se reconoce que todavía se comenten errores, que falta formación, que falta organización, que las limitaciones para la consecución de la accesibilidad que puede presentar el entorno construido no son las únicas causas que explican las deficiencias existentes.



Así, el diseño del carril bici, la deficiente aplicación de los cambios introducidos por la reciente normativa de urbanización, lavabos que se proyectan y no pueden usarse u olvidos en equipamientos son algunos de los errores declarados. Se reconoce que no se cumple la normativa en materia de vados peatonales, pero se indica que eso obedece a un acuerdo con las asociaciones de la discapacidad. Se recoge también la necesidad de “expertos” para resolver cuestiones de accesibilidad que no están al alcance de los técnicos municipales.

“... sí que mejora, también hay mayor sensibilidad, pero también nos faltan, ciertos pluses. Nosotros tenemos muy claro el sistema. El cumplimiento es obligatorio y eso ya es importante. Se nos ha pedido que estudiemos la ordenanza ¹³⁴ y tenemos unos informes detallados sobre ella. No creemos que la ordenanza deba ser repetitiva, entendemos que hay muchas cosas que deben tenerse en cuenta. Respecto al transporte, no tenemos mucha capacidad y no la tenemos por nuestra falta de preparación en cuanto al tema de la accesibilidad de la información. Creo que para eso necesitamos la ayuda de empresas especializadas. En cuanto a la accesibilidad en la edificación y en la urbanización, creemos que estamos capacitados y hay mucha información, estamos bien. Se puede corregir todo lo que sea con el reglamento y darle la forma que sea. Por ejemplo, estamos haciendo pasos rebajados que están consensuados en este caso con el CERMIN, pero que no se adaptan a lo que nos está diciendo la orden de vivienda. Está claro y ahí hay una cierta discusión con Conservación, que está haciendo lo que está consensuado, lo cual, en un principio, podría estar bien, pero supone una contradicción con lo que está regulado. Por ello, nosotros como organizadores de obra nueva hemos introducido líneas de aproximación con franjas lineales. En la urbanización y la edificación creemos que tenemos capacidad suficiente, pero aún faltan muchas cosas. Creo que lo más importante es acudir en aquellos casos puntuales a las empresas más especializadas, sin su intervención nosotros seríamos incapaces, necesitaríamos tener un equipo que solamente se dedique a eso. Hacer el trabajo que han hecho para la estación de autobuses sí que es un documento útil.”

Cod. Sujeto 12.

Cita 41

¹³⁴ Se está refiriendo a la propuesta de ordenanza municipal de accesibilidad planteada al Ayuntamiento por el CERMIN.



c) La necesidad de formación y coordinación.

Tras reconocer errores en la reurbanización o en reformas de edificios, las causas apuntan a la falta de formación y de coordinación entre las áreas, especialmente las que indican en el entorno físico y edificado: Proyectos y Conservación Urbana, Urbanismo y Vivienda (Gerencia) y Seguridad Ciudadana.

Incluso se refieren, coincidiendo con el caso anterior, a “auditorías” que abren los ojos al encontrarse con informes que expresan deficiencias en edificios que se tenían como emblemáticos en materia de accesibilidad.

“... lo que es fundamental para vosotros son ciertos temas de legislación que hoy por hoy van fundamentalmente hacia el ámbito de los proyectos, pero, igual, dentro de un tiempo van por otra línea. A la hora de hacer proyectos, a la hora de cumplir ciertos requisitos, aquí vamos a empezar controlando los proyectos. Pero no puede ser que saquemos la estación de autobuses como proyecto emblemático, que yo diga que la apuesta de la accesibilidad es una apuesta en la que debemos estar por encima de la normativa y, después, resulte que os dejamos insatisfechos a todos y que realmente no cumplimos con tontearías¹³⁵. Esa es un poco la reflexión”.

Cod. Sujeto 10.

Cita 27

6.3.3.3. El entorno consolidado: mantenimiento.

Con respecto al entorno consolidado, los entrevistados cuya actividad desarrolla la adecuación del espacio urbano a la accesibilidad pero sin el alcance de un proyecto de reurbanización son los más complacientes con los logros alcanzados. Aunque reconocen que queda mucho por hacer y por mejorar, consideran que se ha avanzado también mucho y que, en todo caso, las deficiencias existentes se justifican más por la imposibilidad de financiar su adecuación que por ser efectivamente unas deficiencias para la accesibilidad, aunque estas no se adecúen a la normativa.

¹³⁵ Se refiere a la sorpresa que les causó recibir el informe del CERMI “100 denuncias 100” en el que se pone en evidencia la falta de accesibilidad (particularmente sensorial) de la nueva estación de autobuses, ya que desde el Ayuntamiento consideraban que era “un proyecto emblemático” también en materia de accesibilidad.



“... en todos los temas de implantación de nuevos pasos de peatones hemos conseguido que, antes de que pinten, nos avisen a nosotros para que los posicionemos en el lugar adecuado. Porque quien los pintaba no tenía muy claras las cuestiones de accesibilidad, los pintaban donde ellos consideraban y, además, no hacían el rebaje adecuado... Tras muchos encontronazos, hemos conseguido ponernos de acuerdo y, antes de pintar, nos llaman y nos ponemos de acuerdo para realizar la inversión necesaria para hacer los rebajes, aunque todavía hay mucha gente que piensa que no es más pintura y que no cuesta nada, pero no es así... El paso de peatones no solamente es la pintura, es todo lo que lleva asociado y los criterios que hay que cumplir en cuanto a posicionamiento de planta, que no interfieran árboles o semáforos y que luego que no se pinte el paso peatonal si hay un escalón en el que alguien se puede caer. Aunque no sea accesible para todos yo creo que esto también es la accesibilidad, es uno de los puntos por los que hemos luchado y se ha conseguido. También hemos aprendido a aplicar las leyes de accesibilidad, pues entendemos que es lo normal porque es universal. Cuando se piensa en accesibilidad siempre se piensa en la silla de ruedas, pero a lo largo de los años yo y la gente que he tenido a mi cargo hemos aprendido que la accesibilidad no solamente es para las sillas de ruedas, es para cualquier persona que tenga un carrito de niño, que no puede andar bien, que sea ciega, que vaya con muletas o que vaya con un carro de la compra... En ese sentido se está luchando y desde luego que en este servicio se piensa en ello. Sobre todo ahora, en tiempos de recortes, que no llega para todo y que tienes que andar corrigiendo trabajos, evidentemente un paso de peatones que tiene mucha mayor afluencia de tránsito, ya sea peatonal o de silla de ruedas u otros, tendrá mayor prioridad. Lo mismo cuando hay socavones en el asfalto, si los hay en mitad de la calle evidentemente se anotan y se harán cuando se pueda. Pero si están en un paso de peatones, al peligro que pueden tener los coches hay que sumar el peligro que pueden tener los peatones al cruzar dicho paso, con lo cual también se prioriza, no solamente en el tema de inversión sino también en el del mantenimiento”.

Cod. Sujeto 13.

Cita 46

Por otra parte, son los entrevistados más condescendientes con la aplicación de la normativa los que más licencias se conceden a la hora de interpretar el alcance de la adecuación de los espacios, especialmente en el diseño de vados o de plazas reservadas de aparcamiento para PMR.



“... mi percepción personal es que se ha trabajado mucho en este sentido. Ahora tenemos una Pamplona en la que casi todos los pasos que están adaptados a la normativa lo están conforme a aquella normativa que se acordó localmente con las asociaciones de discapacitados. Lo aprobamos cuando en el 2010 se aprueba la Orden de Vivienda y el reglamento que desarrolla esas cuestiones técnicas, que establecen un nuevo paso de peatones en el que los planos inclinados tienen que ser todos de botones y la banda direccional hasta fachada tiene que ser todo táctil, pero de rayas, no de botones. Entonces lo recibimos y pensamos que efectivamente estaba muy bien, porque se ha sacado de la normativa técnica a nivel nacional unas necesidades que existían pero, de alguna manera, en Pamplona eso ya lo teníamos resuelto. Es más, se estaba cumpliendo y ya está implantado en muchísimos puntos de la ciudad. Yo no sé ahora cuánto tendría que revisar, pero igual estoy hablando de entre 1.000 y 2.000 pasos de peatones que están adaptados conforme a lo que se estableció en el 2004. Ahora te sale la nueva normativa, que si bien es cierto que es a nivel nacional, tú ya eres conocedora de las necesidades de los discapacitados y comprobamos, por ejemplo, que las bandas direccionales nosotros ya las tenemos hechas, no con baldosa de líneas pero sí con baldosa de botones. Es más, durante esos años en los que se ha trabajado la baldosa de líneas se ha dejado para señalización de escalera y algunas escaleras que han pasado por nuestras manos las hemos hecho con esa baldosa. Entonces digamos que los ciegos o los discapacitados visuales de Pamplona ya tienen establecido que las bandas de botones son redondas y las bandas de líneas son para las escaleras o para los peligros. Y luego, por otro lado, dices: “vale, la orden de vivienda ha establecido que los tres planos inclinados deben ser de botones”. Pero yo soy conocedora, y así me lo han demostrado y me lo han hecho saber las asociaciones de discapacitados motrices, que cuando todo el paso de peatones es de botones tienen problemas con las sillas de ruedas y nosotros lo hemos solventado con estos modelos que hemos establecido. Quizá sea cierto que hemos ignorado un poco la norma, quizá no sea lo legal, pero es lo que hemos acordado hablando con los técnicos y con los directores, y así se ha seguido trabajando.”

Cod. Sujeto 13.

Cita 47

Y si se desciende al detalle del mobiliario urbano, las deficiencias por las que se pregunta tienen su origen en una descoordinación que hay que mejorar.



6.3.3.4. El entorno y la actividad privada: un acto de disciplina urbanística.

Frente al discurso expresado por los entrevistados cuya actividad desarrolla o controla la iniciativa pública, los agentes encargados de controlar la adecuación a la accesibilidad de los entornos y espacios privados expresan otras dificultades con respecto a la consecución de la accesibilidad, puesto que tienen muy limitada su capacidad inspectora.

“... la inspección final no es cien por cien, es selectiva. Hay que tener en cuenta que para esto hay solamente seis personas. Se fijan los elementos que se podrían considerar relevantes a la vista de que se detecten cambios y, si esos cambios son muy importantes, se solicita la documentación final de obra. Hay que acreditar cuáles han sido esos cambios constatados y asegurarse, en cierto modo, de que cumplen las normativas con las cuales se les ha dado la licencia”.

Cod. Sujeto 09.

Cita 10

Si bien dejan claro que la accesibilidad y la seguridad son los dos pilares de las actividades de control (proyecto, licencia de obra y licencia de actividad), las deficiencias que puedan darse se limitan a detalles constructivos que son de imposible control por parte de la Administración, tanto por recursos como por trámite administrativo (exigencia de certificaciones), deficiencias que necesitan del concurso de la sociedad civil para evitar que se produzcan.

“... el que certifica el cumplimiento de todo lo que hay es el técnico que lo dirige, que es el responsable de la estabilidad de la estructura, del funcionamiento de las instalaciones y de todo lo demás. Desde el Ayuntamiento se suelen seguir inspecciones y se revisan aquellos temas que afectan más a cuestiones de seguridad, por ejemplo, o de accesibilidad. Es lo que siempre se mira en la inspección de un proyecto para dar una licencia y es muy raro que los técnicos municipales intervengan en la estructura, por ejemplo, porque, normalmente, suele estar bien y el técnico se cuida muy mucho de que esté bien, de que no se caiga. Además, de la experiencia se deduce que lo que uno recoge en un proyecto normalmente suele ser correcto, pero sin embargo no suele ser así en otros aspectos generales. Esto es como praxis en los temas referidos a la accesibilidad y en el tema de incendios, que es donde siempre hay más discrepancias



y siempre hay más requerimientos, digamos que los técnicos ya están más acostumbrados a perseguir. Lo que más se revisa es la normativa de incendios y la normativa de accesibilidad”.

Cod. Sujeto 09.

Cita 09

“...con el Código Técnico empezaron a hacer unas fichas, cada vez menos utilizadas, en las que se van poniendo y vas marcando los distintos aspectos, pero es muy fácil rellenar un papel, tú no sabes exactamente lo que está diciendo. Yo no soy muy partidario, porque al final ese sistema no funciona. Serviría en el caso de leer la ficha que complementa el proyecto del redactor del proyecto, pero no veo eficaz que nosotros como técnicos dispongamos para evaluar de una ficha en la que se indiquen sobre todo los aspectos que no aparecen documentados o que habitualmente no se documentan. Al final cuando ves un proyecto hay de todo, como nosotros somos de todo. Hay algunos que cuando lees el encabezamiento a lo mejor ni coincide la ciudad, porque es cortado y pegado de otro proyecto para otra ciudad¹³⁶, u otros que en la ficha dicen contener algo que en el plano no aparece... Cuando lees los proyectos lo que más te ayuda son los planos. En ellos ves la pendiente, la anchura, si tiene espacio previo, la puerta, si es corredera o no... La ficha quizá serviría más para precisar aquellos aspectos que no se documentan habitualmente, que no se documentan de forma gráfica, ya sería para la excelencia en el cumplimiento de texturas, pasamanos, alarma, servicios higiénicos etc. Nosotros, por ejemplo, no creo que ahora mismo bajemos a ese detalle en el análisis del proyecto. A veces, por algún caso que he leído, se concede la licencia de actividad y ahí se indica que se procurará que el diámetro del servicio higiénico sea adecuado o que no interfiera en lavabo. Pero pienso que son aspectos hasta los que nosotros no podemos descender. En definitiva, si el proyectista no lo tiene interiorizado es difícil que nosotros lo veamos (...) no estamos para eso, tendría que dedicar una semana para analizar el proyecto. Otra cosa es quien hace el proyecto, que tiene que ser claro”.

Cod. Sujeto 21.

Cita 23

¹³⁶Se está refiriendo a los establecimientos de franquicias que utilizan el mismo proyecto para todas las ciudades independientemente de las exigencias particulares de accesibilidad u otras que tengan.



6.3.4. Los productos y servicios.

Los entrevistados de áreas cuya actividad tiene relación con productos, programas o servicios de atención a la ciudadanía integran la accesibilidad de la mano de las propuestas realizadas por las asociaciones, haciéndolas suyas sin que ello exprese iniciativa ni capacidad de desarrollo del contenido de la accesibilidad asociada a su actividad.

Así, refieren la integración de los servicios de intérpretes de lengua de signos con el concurso de una asociación, sin que se piense siquiera en la formación del personal del Ayuntamiento; se integran las propuestas de comunicación aumentativa sin que se considere la necesidad de producción propia de contenidos; se acepta la instalación de bucles magnéticos en puestos de atención al público, permanentes o provisionales, gracias a la iniciativa (y financiación parcial) de una asociación, sin indicar la necesidad de adaptación de las salas de actos.

“... en lo que tiene que ver con el programa de la oferta de actividades culturales también tenemos actuaciones, pero desde luego no tenemos un plan sistematizado. Podríamos tenerlo, pero no lo tenemos. Hemos hecho, por ejemplo, actuaciones de mejora de la accesibilidad para las personas sordas con la instalación de bucles magnéticos y ahora, por ejemplo, estamos gestionando con una de las asociaciones de personas sordas un acuerdo para ampliar el servicio de intérprete de lengua de signos en las actividades que ofrece el Área de Cultura. En las actuaciones, por ejemplo, se ha avanzado poco en temas que tienen que ver con la lectura fácil. Somos conocedores de esa posibilidad, pero lo cierto es que hemos avanzado poco. La única actividad en la que eso se ha llevado a cabo ha sido una exposición con motivo del congreso de murallas que hubo en octubre. A raíz de este congreso hicimos una exposición que tuvo en cuenta todos los temas de lectura fácil y que ahora va a Bayona y a Jaca. De hecho, tiene un distintivo de exposición accesible otorgado por un organismo internacional. Hemos hecho gestos, en el buen sentido, que se deberían conocer.”

Cod. Sujeto 17.

Cita 51

Si en los ámbitos anteriores hay un conocimiento del alcance de la accesibilidad a pesar de las deficiencias detectadas, en este ámbito el desconocimiento existente se



oculta tras la aceptación de las propuestas que realizan las asociaciones, aunque algunas no sean accesibles, como la colocación de pictogramas no normalizados.

Finalmente, en algunos casos la actividad expresa y prioriza intereses, de tal forma que si una actividad tiene colisión con la accesibilidad, esta puede ya no ser tan prioritaria y deberá encontrarse un punto de acuerdo.

“Dejar ese espacio público al sector empresarial es positivo. En cualquier caso, supone un beneficio mayor y más importante que el impacto negativo que pueda tener. Creo que en la medida en que pueden utilizar ese espacio, claro, con un límite, buscando más beneficios en su negocio, van a generar empleo y riqueza. Eso va a permitir tener impuestos para pagar todo lo demás y creo que es la fuente de riqueza principal de la ciudad. Hoy en día son los sectores de comercio y turismo, sobre todo en cuanto a las actividades del IAE, y veo que realmente les influye positivamente en los negocios. Ocupar espacio no me parece que sea tan invasivo. Ese es mi punto de vista y puedo estar equivocada. Es verdad que desde una asociación de la discapacidad muchas veces nos han advertido de problemas, nos han dicho que con las terrazas más o menos se manejan pero si en una calle te encuentras con un barril aquí, una mesa allí... No sé cómo se podría solucionar, quizá poniendo unos límites razonables lo más homogéneos posible, intentar ir a soluciones lo más homogéneas posible, con información y otro tipo de herramientas. Dependiendo también del tipo de dificultad que sea, por un lado para las personas con dificultad de visión y por otro para aquellas con dificultad de movilidad. Básicamente no creo que en estos negocios, cuando se da la autorización, se tenga en cuenta que siempre debe haber un sitio para que pueda pasar una persona con silla de ruedas, pero no tiene por qué suponer un problema. Es verdad que en pleno juevintxo¹³⁷, en determinadas calles del Casco Antiguo, no puedes pasar ni tú ni una señora que va con bolsas ni, a lo mejor, alguien que va corriendo; no se puede pasar porque hay muchísima gente”.

Cod. Sujeto 18.

Cita 50

¹³⁷El “juevintxo” es la oferta que hacen los establecimientos de hostelería del Casco Antiguo los jueves y consiste en rebajar el precio de las consumiciones para atraer clientes. Se celebra todos los jueves y al movilizar a un gran número de personas hacia esa zona, se generan problemas de aglomeraciones que, evidentemente, inciden en la accesibilidad para la deambulación.



6.3.5. ¿Cómo mejorar la gestión municipal para la consecución de la accesibilidad?

La referencia que los agentes hacen al concejal de Accesibilidad asignado a la Concejalía de Proyectos y Conservación Urbana se toma como símbolo de la necesidad (al margen de nombramientos) de integrar en un único Área de gestión todas las actividades que tienen relación con la movilidad. Se considera la mejor forma para aunar criterios, hoy divergentes (y asociados a la descoordinación), lo que explica las deficiencias que se producen en materia de accesibilidad.

“...esa identificación que ahora hay desde el Área con la responsabilidad de la accesibilidad está en fase de maduración, porque hay una cobertura parcial, por ejemplo, en lo físico, pero se pueden escapar otros aspectos. La figura del concejal de accesibilidad hoy se entiende de forma incompleta, habría que madurar un poco más y establecer un horizonte para afinar un poco más la reorganización de la responsabilidad de la accesibilidad en el futuro. O sea, pensando en clave positiva de propuesta para la gestión, yo creo que el concejal es lo de menos. Creo que debe buscarse una estructura que sea sólida en sí misma. Me importa más a nivel de organización que haya una estructura sólida, una estructura que tiene que ser única. Yo creo que debe haber una dirección o un servicio que sea el interlocutor con las asociaciones. La realidad es que al final es un problema, porque yo hablo con uno, con el otro y con el otro... y al final tenemos un follón de cuidado. Creo que debe haber un interlocutor y a ese interlocutor le tienes que dar peso político. Puede ser Sociales y Accesibilidad, Proyectos y Accesibilidad.... pero que tenga una estructura de personal debajo o un técnico que sea el coordinador de las diferentes áreas. Ocurre como con la movilidad, que implica temas que son transversales, que afectan a varias áreas y lo que hay que hacer es conseguir una buena coordinación. Entre las distintas áreas sociales, por ejemplo, tienen bastante interlocución por el tema de ayudas”.

Cod. Sujeto 10

Cita 26

Esta necesidad debe complementarse con la formación y con la planificación para el caso de los proyectos en espacios consolidados y se da importancia al concepto “cadena de accesibilidad” como resultado final.



“... más que una moda es una necesidad. Hasta hace muy poco en las ciudades hemos actuado de manera más intuitiva, digamos, haciendo las cosas como a uno le parece que deben ser, y no creo que eso sea del todo malo. Sin embargo, cada vez vemos más claramente que existe una transversalidad en determinadas acciones y que estás obligado a que todo sea más complejo. Y uno de esos ejemplos de la transversalidad es la movilidad. La movilidad hay que estudiarla en su conjunto. Todo se interrelaciona, no sirve que hagas una red de transporte urbano si no has estudiado al mismo tiempo todos los aspectos de la misma, contando con la accesibilidad de todo tipo. Es un problema mucho más complejo. Intuitivamente puede salirte bien, pero puede llegar un momento en que se meta la pata”.

Cod. Sujeto 09

Cita 13

Finalmente y según los entrevistados, cabe señalar que la accesibilidad asociada a productos y servicios no tiene referencia concreta en el ámbito de las mejoras.

7. CONCLUSIONES

Las cuatro hipótesis establecidas en forma de preguntas al principio de la investigación han permitido, una vez finalizada la misma, extraer con precisión varias conclusiones. Tal y como queda enunciado en esas cuestiones clave, el interés de este trabajo se ha centrado, por un lado, en detectar si en la práctica existen deficiencias de accesibilidad y si las deficiencias que pudieran encontrarse afectan por igual al resultado final de la misma, la comprometen de alguna forma. Ambas preguntas y sus correspondientes hallazgos conforman el plano cuantitativo de la investigación, el de la estricta medición, base científica necesaria para cualquier aproximación a la realidad de la accesibilidad.

El trabajo de campo cuantitativo ha evidenciado la existencia de deficiencias en la ejecución de la accesibilidad que condicionan esta de forma inexorable, la limitan y llegan incluso a anularla, por mucho que la normativa, como ya se ha detallado, plantee en algunos casos con excepcional corrección, definición y acierto los parámetros teóricos. Es en la aplicación de estos y, de fondo, en la consideración real que se les otorga donde radica el problema y donde la precisión normativa se ve traicionada para, de hecho, verse incumplida. El resultado es la disposición de entornos que al no ser contemplados desde la universalidad de uso y disfrute son en la práctica inaccesibles en su sentido estricto, el que garantiza la participación de todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Las deficiencias detectadas han sido clasificadas por categorías de acuerdo con los requisitos DALCO. Independientemente de que el número de desviaciones se pueda concentrar de modo principal en la localización y la comunicación, es bien cierto e incontestable que también siguen dándose situaciones relacionadas con la deambulación



y la aprehensión que son propias de épocas pasadas. Esta constatación resulta especialmente grave si hacemos valer la consideración de que cualquiera que sea el requisito DALCO comprometido y, en rigor, cualquiera que sea su grado de disfunción, la accesibilidad se presenta de hecho incompleta y, por tanto, no alcanza a ser universal.

En conclusión, a pesar de la sustancial definición en la normativa en cuanto a parámetros y de que el desarrollo técnico de todo tipo de elementos de apoyo también ha avanzado de manera evidente, las deficiencias siguen existiendo. No parece pues que la solución a esta situación pase por una revisión exclusivamente literal de los textos, sino que implica necesariamente garantizar el estricto cumplimiento del contenido recogido en estos y exige dotarse de los instrumentos y los recursos que posibiliten hacer realidad sus certeras determinaciones.

La segunda vertiente de la cuestión contempla la significación cualitativa y se deduce de las otras dos preguntas dirigidas en esta investigación a los agentes que intervienen en la gestión de la accesibilidad. Se trata de dilucidar si el concepto de accesibilidad está interiorizado entre los responsables directamente implicados en su garantía y, en consecuencia, si los procesos actualmente utilizados para su aplicación son suficientes y capaces de conseguir la accesibilidad de forma efectiva. En esencia estas variables derivan en la definición y el análisis de las deficiencias que se detectan tanto en la ejecución como en la gestión para posteriormente poder extraer, con los resultados obtenidos, unas conclusiones que sirvan para tomar las decisiones adecuadas en aras a la resolución satisfactoria de la cuestión.

Los entrevistados reconocen en última instancia, por ejemplo, que para una aplicación adecuada de los preceptos ideales necesitan formación en relación con la accesibilidad, convicción final a la que llegan sin embargo desde unos presupuestos que si bien no podemos tildar de autocomplacientes sí esconden una percepción exagerada y errónea que les hace creer que efectivamente están concienciados respecto al asunto. De modo general, consideran en principio que conocen qué es la accesibilidad, que contemplan sus valores y exigencias y que cualquier acción que desarrollan en este campo y los transversales que se le vinculan parte de interpretaciones correctas.

Esta constatación resulta aún más llamativa si centramos el foco de atención no en determinar si la situación de la accesibilidad y su cumplimiento han mejorado, extremo que se reconoce de modo general, sino en conocer porqué se presentan todavía deficiencias. Es indudable que en el caso de la deambulacion las dimensiones son ya una



cuestión casi superada, pero hay otros aspectos vinculados para los que a día de hoy no se han aplicado soluciones completas y que en la práctica se traducen en deficiencias, en mayor o menor grado, pero deficiencias en todo caso. Idéntica conclusión cabe establecer en los casos de la aprehensión, la localización y la comunicación.

La correcta interiorización de la accesibilidad por parte de los agentes responsables de su aplicación efectiva debe completarse y mostrarse con el establecimiento de procesos y procedimientos para lograrla en la práctica. En este punto, la investigación permite concluir que en general estos medios no son suficientes y que se requiere un replanteamiento casi básico, de forma que el control sea completo, metódico y ordenado, garantice la ejecución de evaluaciones antes, durante y después de toda actuación y que, en definitiva, la accesibilidad sea un criterio de presencia constante.

Del estudio cualitativo se derivan varias medidas consideradas como necesarias para la plena y correcta asunción de la accesibilidad como elemento referente por parte de las distintas instancias de la entidad local. En este punto destaca tanto la modificación del organigrama municipal como la ya referida formación de los técnicos, así como la planificación para el ámbito consolidado.

Estas referencias se expresan por parte de entrevistados vinculados a la edificación y el urbanismo, entendiéndose la modificación del organigrama como una integración de áreas vertebradas por la movilidad y no siendo conscientes de que también los productos y servicios deben estar integrados en la imagen de la concejalía o dirección transversal de accesibilidad.

Que la formación y planificación para el ámbito consolidado es otra de las mejoras indicadas no genera ya ninguna duda. Formación para aunar criterios y planificación para conocer cuál es exactamente la situación de la que se parte y cuál es, con su detalle de plazos, el horizonte al que se aspira, siempre con los límites –declarados– de la financiación disponible.

Finalmente, se hace hincapié incluso en la necesidad de auditorías y apoyos externos que evalúen y complementen los procesos de autoevaluación que se establezcan en la entidad local; esta referencia a las auditorías no significa tanto la necesidad de obtener una certificación como la obligación de evaluar el cumplimiento de los objetivos definidos y las acciones relacionadas con la discapacidad.



De hecho, la mejora del organigrama municipal se considera como una medida necesaria, pero no suficiente. En rigor, para hablar de suficiencia sería obligado el desarrollo de auditorías que evaluaran y corrigieran la autocomplacencia descrita por algún entrevistado cuando se refiere a espacios que, si bien son considerados emblemáticos desde el punto de vista de su accesibilidad, representan de hecho fracasos de planificación y control. Son, en suma, fraudes a la accesibilidad universal, como han evidenciado varias auditorías externas que al menos han servido para que los responsables políticos y técnicos descubran cuál es la verdadera situación respecto a la accesibilidad.

Sin embargo, mientras las auditorías pueden ser de interés para el control de proyectos y ejecuciones asociadas a las promociones públicas, en el ámbito de la promoción privada se debe destacar que los procesos de control público tienen que ser dotados de los recursos humanos necesarios para que sean efectivos en cada una de las fases de examen, desde el proyecto hasta el inicio mismo de la actividad.

En todo caso, se recomienda a las entidades locales que aprovechen los recursos metodológicos existentes y se doten de herramientas como los Planes de Accesibilidad para establecer las bases de sus actuaciones previa o complementariamente a la implantación de un sistema de gestión más complejo.

Si bien en la presente investigación se han esbozado algunas propuestas de actuación y sugerencias que podrían contribuir a corregir las disfunciones que en la actualidad se observan en el ámbito de la accesibilidad universal, se recuerda finalmente que el objeto del estudio no es otro que presentar un diagnóstico real de la situación. Se plantea así desde la consideración de que corresponde a los poderes públicos la acción, gestión y ejecución de las políticas de accesibilidad.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Accesibilidad Universal de la Fundación Once, (Dir.) (2013), *Pautas de diseño de pictogramas para todas las personas*, Madrid, Fundación Once.
- Acuerdo programático para el Gobierno de Navarra (2015), Legislatura 2015-2019.

<http://www.parlamentodenavarra.es/inicio/comunicacion/acuerdo-programatico-gobierno.aspx>
<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/FDD49687-83F9-48C6-8C99-127FF8CA3C05/321452/00ACUERDO.pdf>
- AGUIRRE ZAMORANO, P. y TORRES VELA. M. (2012), *Estudio sobre los derechos fundamentales de las personas con discapacidad*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (2005), *Legislación sobre Discapacidad*, Pamplona, Thomson Aranzadi.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E. CABRA DE LUNA, M. A., GLEZ. BADÍA FRAGA, J. y MOLINA FDEZ. C. (2014), *Informe 2012. La Protección Jurídica de las Personas con Discapacidad en España*, Fundación Derecho y Discapacidad. Pamplona, Aranzadi.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (2014), “Marco normativo para la garantía de las exigencias básicas de accesibilidad y para la supresión de barreras arquitectónicas (a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2010)”, en Soto Ruíz, J.J. (Director), *Estudios sobre derecho y discapacidad, In memoriam José Soto García-Camacho. Año II*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi. 151-170.



- ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (Directora) (2015), *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De los Derechos a los hechos*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- ALONSO LÓPEZ, F. (Dirección) (2002), *Libro Verde. La accesibilidad en España. Diagnóstico y bases para un plan integral de suspensión de barreras*, Madrid, IM-SERSE.
- ALONSO LÓPEZ, F. (2007), “La accesibilidad universal y el diseño para todos” en De Lorenzo, R. y Pérez Bueno L., *Tratado sobre la discapacidad*, Pamplona, Thomson Aranzadi.
- ALONSO LÓPEZ, F. (Coord.) (2010), *Accesibilidad en los espacios públicos urbanizados*, Madrid, Ministerio de Vivienda.
- ÁLVAREZ ILZARBE, M.J. (2011), “Capacidad, funcionamiento y uso del entorno construido”, en Hernández Galán, J. (Director) *Accesibilidad universal y diseño para todos. Arquitectura y urbanismo*, Madrid, Ediciones de Arquitectura.22-36.
- ÁLVAREZ RAMÍREZ, G. (2013), *Discapacidad y sistemas alternativos de resolución de conflictos*, Madrid, Cinca.
- AÑÓN ROIG, M. J. (1994), *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ARANDA LASHERAS, M. J. (2006), *La accesibilidad física y sensorial en Navarra. Informe especial al Parlamento*, Pamplona, Defensora del Pueblo.
- ARENAS, F. y CABRA DE LUNA, M.A. (Coordinadores), (2015), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad u de su inclusión social*, Madrid, La Ley.
- ASOCIACIÓN IBILI (2007) *Estudio sobre Accesibilidad en Bares y Restaurantes de Pamplona*. Pamplona.
- BACHELARD, G. (2004), *La formación del espíritu científico*, México DF, Siglo XXI Editores.



- BARRERA, O. (2011) *El cuerpo en Marx, Bourdieu y Foucault*. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año VI, n°. 11, Ciudad de México. Universidad Iberoamericana A.C, 121-137.
- BARTON, L. (Comp.) (1998), *Discapacidad y Sociedad*, Madrid, Morata S.L.
- BARRANCO AVILÉS, M. C. (2004), *La teoría jurídica de los derechos fundamentales*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, Dykinson.
- BLÁZQUEZ RUÍZ, F. J. (2013), *La dialéctica de los derechos humanos*, Madrid, Dykinson.
- BLÁZQUEZ, RUÍZ, F. J. (Coordinador) (2014), *Nazismo, Derecho, Estado*, Madrid, Dykinson.
- BOBBIO, N. (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema.
- BOURDIEU, P. (1986), “Notas provisionales sobre la percepción social del cuerpo”, en *Materiales de Sociología Crítica*. Madrid, La Piqueta.
- CABRA DE LUNA, M. A. (2014), “Reflexiones para una estrategia que avance en la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias”, en Soto Ruíz, J.J. (Director) (2014), *Estudios sobre derecho y discapacidad, In memoriam José Soto García-Camacho. Año II*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi. 91-109.
- CAMPIONE, R. (2005), *La teoría social de Anthony Giddens. Una lectura crítica desde la teoría jurídica*, Madrid, Dykinson.
- CARDONA, J. (2007), “Discapacidad y derechos humanos”, en De Asís, R., Bon día, D. y Maza, E. (Coordinadores), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson, 257-276.
- CASTILLO, T. (2007), *Déjame intentarlo. La discapacidad: hacia una visión creativa de las limitaciones humanas*, Barcelona, Ediciones CEAC.



- *Clasificación Internacional de Deficiencias Discapacidades y Minusvalías*, (1997) Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid, IMSERSO.
- CEAPAT (1996). *Concepto europeo de accesibilidad*, Madrid. CEAPAT-IMSERSO.
- CERMI (2014), *100 DENUNCIAS 100. 100 denuncias sobre violación de derechos de las personas con discapacidad por ausencia de accesibilidad universal en España*, Madrid, CERMI.
- *Conexiones Desarrollo Humano - Derechos Humanos* (2006), Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco.
- CUENCA, P. (2012) “Sobre la inclusión de la discapacidad en la teoría de los derechos humanos” en *Revista de estudios políticos*, Madrid, nº 158, 103-137.
- *Cuestionario para la evaluación de discapacidad de la Organización Mundial de la Salud (Versión española del World Health Organization Disability Assessment Schedule II*, (2006), Madrid, Ministerio de Trabajo y asuntos Sociales.
- DE ASÍS, R., BONDÍA, D. y MAZA, E. (Coordinadores), (2007), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson.
- DE ASÍS, R. (2007), “La protección de los grupos vulnerables”, en De Asís, R., Bondía, D. y Maza, E. (Coordinadores), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson, 197-209.
- DE ASÍS, R. (2013), *Sobre la accesibilidad universal*, Conferencia Internacional sobre los cinco años de vigencia de la Convención, 6 y 7 de mayo de 2013, Universidad Carlos III de Madrid.
- DE ASÍS, R. (2013), *Sobre discapacidad y derechos*, Madrid, Dykinson.
- DE ASÍS, R. (2015), “Encaje de la convención de derechos de las personas con discapacidad en el texto refundido”, en Arenas, F. y Cabra de Luna, M.A. (Coordinadores), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, Madrid, La Ley. 73-99.



- DE LORENZO GARCÍA, R. (2015), “Concepto y alcance de la refundición de textos legislativos. El mandato de refundición en el caso der Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre” en Arenas, F. y Cabra de Luna, M.A. (Coordinadores), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, Madrid, La Ley. 21-69.
- DÍAZ, E. (2007), “Democracia y Estado de Derecho” en De Asís, R., Bondía, D. y Maza, E. (Coordinadores), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson, 129-143.
- DÍAZ, E. (2010), *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus.
- DWORKIN, R. M. (1984), *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.
- DWORKIN, R. M. (1990), “Paternalismo” en Betegon, J. y De Páramo, J. R. (Dirs.), *Derecho y Moral*, Barcelona, Ariel.
- FERREIRA, M. (Coord.) (2007), “Por una sociología de la discapacidad”, en *Política y Sociedad. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología UCM*, Vol. 47, nº 1, 7-173.
- FOUCAULT, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid, La Piqueta.
- FOUCAULT, M. (1997). *Vigilar y castigar*. México, Siglo XXI.
- FUNDACIÓN ONCE, (2009), *Accesibilidad universal*. Normas UNE, Madrid, AENOR.
- FUNDACIÓN ONCE - CRUE, (2014), *Formación curricular en diseño para todas las personas*. Derecho. Madrid, Conferencia de rectores de las universidades españolas, CRUE.
- FUNDOSA ACCESIBILIDAD (2009), *Accesibilidad universal. Requisitos de espacios públicos urbanizados, entornos edificados, transporte y comunicación*. Madrid, AENOR.



- FRANCIS, P. y SILVERS, A (2007) “Liberalism and Individually Scripted Ideas of the Good: Meeting the Challenge of Dependent Agency”, *Social Theory and Practice*, vol. 33, nº 2, págs. 311-334.
- GARCÍA ALONSO, J. V. (Coord.) (2003) *El movimiento de vida independiente: Experiencias internacionales*, Madrid, Fundación Luis Vives.
- GARCÍA HOLGADO, B. (2011), “Validez, eficacia y la norma hipotética fundamental en el pensamiento de Hans Kelsen” en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja*, Año V, nº Especial, 462-474.
- GIDDENS, A. (2014), *Sociología*, Sexta Edición, Madrid, Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, R. (2007), *Aproximaciones a los derechos humanos de cuarta generación*, SOPECJ.
- HABERMAS, J. (2009), *Discurso de agradecimiento pronunciado con motivo de la entrega del premio Jaime Brunet 2008, en la Universidad Pública de Navarra el 8 de mayo de 2009*, Pamplona, UPNA.
- HABERMAS, J. (2000), *La constelación posnacional*, Barcelona, Paidós.
- HERNÁNDEZ GALÁN, J. (Dirección), (2011), *Observatorio de la Accesibilidad Universal en los Municipios de España 2011*, Madrid, Fundación ONCE.
- HERNÁNDEZ GALÁN, J. (Dirección), (2011), *Accesibilidad universal y diseño para todos. Arquitectura y urbanismo*, Madrid, Ediciones de Arquitectura.
- HERNÁNDEZ GALÁN, J. (Dirección), (2012), *Observatorio de la Accesibilidad Universal en el transporte interurbano en España*. Madrid, Fundación ONCE.
- HOBBS, T. (1992), *Leviatán*, Valencia, Universitat de València.
- HUMPHERY, J.C. (2000), *Researching disability politics. Or, some problems with the social model in practice*. *Disability and Society*, nº 15: 63-85.



- JIMÉNEZ, A (2007), “Conceptos y tipologías de la discapacidad. Documentos y normativas de clasificación más relevantes”, en, De Lorenzo y Pérez, L. C., (Dir.), *Tratado sobre Discapacidad*, Pamplona, Aranzadi. 178-195.
- KELSEN, H. (1991), *¿Qué es justicia?*, Barcelona, Ariel.
- LARA, R. (2007), “Las necesidades del sistema arbitral de consumo en materia de auxilio judicial”, en Azparren, Cobo y Lara (2008), *Justicia y Arbitraje de Consumo*, Pamplona, INAP Gobierno de Navarra, 76-96.
- LARRAZ ISTÚRIZ, C. (2015), *Reto 10. Accesibilidad cognitiva*, Madrid, CEA-PAT.
- LE BRETON, D. (2002), *Antropología del cuerpo y modernidad*, Buenos Aires, Nueva Visión [1990].
- LOCKE, J. (2000), *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARION, I. (2000), *La justicia y la política de la diferencia*, trad. de Silvina Álvarez, Madrid, Cátedra.
- MÁIZ, R. (compilador) (2009), *Teorías políticas contemporáneas*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A. L. (2015), “La recepción de la Convención en el Derecho español como tratado internacional de derechos humanos” en Alcaín, E. (Directora), *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De los Derechos a los hechos*. Valencia. Tirant lo Blanch, 42-55.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A. L. (2015), *Derechos fundamentales y discapacidad*, Madrid, Cinca.
- MARX, C. y ENGELS, F. (1981), *La sagrada familia*, Madrid, Akal Editor.
- MENKE, C. y POLLMAN, A. (2010), *Filosofía de los derechos humanos*, Barcelona, Herder.



- MIRANDA ERRO, J. (2010), *Los usuarios de plazas de aparcamiento reservadas para personas con movilidad reducida; de la escasa movilidad a la inseguridad*, Pamplona, TFM del Máster Universitario en Dinámicas de Cambio en las Sociedades Modernas Avanzadas. Departamento de Sociología de la UPNA.
- MIRANDA ERRO, J. (2011), "La accesibilidad universal: elemento imprescindible para el ejercicio de los derechos fundamentales" en Anchústegui y Casado, *17ª Semana de Ética y Filosofía Política*. Congreso internacional de la Asociación de Ética y Filosofía Política, Bilbao, 233-234.
- NOVILLO, J. (2011), "Gestión de la accesibilidad universal", en Hernández Galán, J. (Director) *Accesibilidad universal y diseño para todos. Arquitectura y urbanismo*, Madrid, Ediciones de Arquitectura. 202-218.
- NUSSBAUM, M. (2007), *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, trad. de Ramón Vila Vernis y Albino Santos Mosquera, Barcelona, Paidós.
- OLIVER, M. (1998), "¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?", en *Discapacidad y Sociedad*, L. Barton (Comp.), Madrid, Morata S.L., 34-58.
- PALACIOS, A. y ROMANÑACH, J. (2006). *El modelo de la diversidad*, Valencia, Ediciones Diversitas.
- PALACIOS, A. y BARIFFI, F. (2007), *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca.
- PALACIOS, A. y ROMANÑACH, J. (2007), *El modelo de la diversidad. La bioética y los derechos humanos como herramienta para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*, Madrid, Diversitas.
- PALACIOS, A. (2008), *El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (Director) (2001), *Historia de los derechos fundamentales*, Tomos I y II (Vol. I, II y III), Madrid, Dykinson.



- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (2002), “La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho”, *Cuadernos Bartolomé de las Casas*, n° 26, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, Dykinson.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (2007), “La dignidad humana”, en De Asís, R. Bondía, D. y Maza, E. (Coordinadores), *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson, 155-172.
- PÉREZ BUENO, L. C. (2005), *Mejora de la accesibilidad universal a los entornos*, Colección Cermi.es, Madrid, CERMI.
- PÉREZ BUENO, L. C. (2008), *La configuración jurídica de los ajustes razonables*, Madrid, CERMI.
- PÉREZ BUENO, L. C. y SASTRE A. (Directores) (2009), *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2008*, Madrid, Cinca.
- (2010), *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2009*, Madrid, Cinca.
- (2011), *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2010*, Madrid, Cinca.
- (2012), *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2011*, Madrid, Cinca.
- (2013), *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2012*, Madrid, Cinca.
- (2014), *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2013*, Madrid, Cinca.
- PÉREZ BUENO, L. C. y LIDÓN, L. (Directores) (2015) *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2014*, Madrid, Cinca.
- (2016), *Derechos humanos y discapacidad, Informe España 2015*, Madrid, Cinca.
- PÉREZ BUENO, L. C. (2015), Presentación en Alcaín, E., (Directora) (2015), *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De los Derechos a los hechos*. Valencia. Tirant lo Blanch, 7-8.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2005), *Dimensiones de la Igualdad*, Madrid, Dykinson.



- PÉREZ LUÑO, A. E. (1991), “La evolución del Estado social y la transformación de los derechos fundamentales”, en AA. VV., *Problemas de legitimación en el Estado Social*, Madrid, Trotta, 88-97.
- PÉREZ-PUIG GONZÁLEZ, R. (Coord.) (2012), *Estudio sobre los derechos fundamentales de las personas con discapacidad*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- PIE BALAGUER, A. (Coord.) (2012), *Deconstruyendo la dependencia: propuestas para una vida independiente*, Barcelona, UOC.
- PINDADO F., (2015), *Hacia una catalogación de los derechos fundamentales - los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad como derechos fundamentales-*, Madrid, Cinca.
- *Plan Integral de Atención a las Personas con Discapacidad 2010-2013*. Gobierno de Navarra.
- PRESNO LINERA, M. A. (Coord) (2013), *La protección jurídica de las personas vulnerables*, Oviedo, Institución de la Procuradora General del Principado de Asturias.
- PRIETO SANCHÍS, L. (2003), *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.
- QUICKE, J. (2007), “A case of paradigmatic mentality? a reply to Mike Oliver”, *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 7, nº 1, 81-86.
- RAWLS, J. (1996), *El liberalismo político*, trad. de A. Domenech, Barcelona, Crítica.
- RIBOTTA, S. (2011), *John Rawls. Sobre (des) igualdad y justicia*, Madrid, Dynkinson.
- ROUSSEAU, J. J. (1975), *El contrato social*, Madrid, Austral.



- SÁNCHEZ, M. O. y SOLAR, J. I. (2015), *La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de reforma legislativa*, Madrid, Dykinson.
- SEN, A. (1993), “Capability and Well-Being”, en Nussbaum, M. y Sen, A. (Eds.) *The Quality of Life*, Oxford University Press.
- SEN, A. (1999), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza.
- SEN, A. (2007), *Primero la gente*, Barcelona, Deusto.
- SILVERS, A. y FRANCIS, P. (2005): “Justice through Trust: Disability and the “Outlier” problem in Social Contract Theory”, *Ethics*, nº 116, 40-76.
- SILVERS, A. y FRANCIS, P. (2010): “Thinking about the good: reconfiguring liberal metaphysics (or not) for people with cognitive disabilities”, en Kittay, Eva Feder y Carlson, Licia (ed.), *Cognitive Disability and its Challenge to Moral Philosophy*, Wiley-Blackwell, Oxford, 237-249.
- TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. (1987), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona, Paidós Básica [1984].
- TEJERO VILLALOBOS, O. (2015), *La celebración de la ineficiencia social. Una aproximación a la dimensión cómica de la socialidad*, Tesis doctoral, Pamplona, UPNA <http://academica-e.unavarra.es/handle/2454/16092>
- TOBOSO M. y ARNÁU, S. (2008), *La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen*, Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 10, nº 20, 64-94, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- UNE (2009), Monográfico sobre accesibilidad, *La revista de AENOR*, Madrid, Nº 243, 38-61.
- VALLES MARTÍNEZ, M. (1999) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, Ed. Síntesis.



- VAN ZUYLEN, M. (Coord.) (1996), CCTP *Concepto Europeo de Accesibilidad*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-CEAPAT.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, J. L. y otros. (2006), *Cuestionario para la Evaluación de Discapacidad de la Organización Mundial de la Salud (Versión española del World Health Organization Disability Assessment Schedule II) WHO-DAS II*, Madrid, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.
- VERDUGO, M.A. (2003) “La concepción de discapacidad en los Modelos Sociales”, en Verdugo y Jordán de Urries (coord.): *Investigación, innovación y cambio. V Jornadas Científicas de Investigación sobre personas con discapacidad*. Salamanca, Amaru.
- VV.AA. (2006), *Guía para la elaboración de un Plan Municipal de Accesibilidad*, Madrid, Real Patronato Sobre Discapacidad.
- VV. AA. (1987), *Marco normativo. Sin barreras para todos*, Madrid, CEAPAT.
- VV. AA. (2005), *Pregúntame sobre accesibilidad y ayudas técnicas*, Madrid, IM-SERSO.
- ZUBIRI, J. (2015), *El gobierno del cambio*, Berrituz N° 44, 25.
- *I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (2003)*, *Por un nuevo paradigma, el Diseño para Todos, hacia la plena igualdad de oportunidades*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ANEXOS

ANEXO I: ORGANIGRAMA MUNICIPAL (LEGISLATURA 2012-2015).

1. ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL E IGUALDAD

1.1 Misión.

Facilita el acceso de los ciudadanos al sistema de servicios sociales municipales, ofreciendo una respuesta a sus necesidades con el fin de lograr una comunidad más solidaria, equilibrada e integrada socialmente.

1.2 Actividades principales.

1.2.1 Bienestar Social.

Programa general de acceso al sistema de servicios sociales a través de las unidades de barrio; servicio de atención a domicilio y otras prestaciones a las personas dependientes; apartamentos tutelados y viviendas comunitarias; acciones de incorporación social y laboral; formación y empleo, eliminación de la pobreza y exclusión social, programas de apoyo a la familia: prevención y tratamiento de la inadaptación infantil y juvenil; servicio de atención a la mujer; cooperación al desarrollo; convenios de colaboración con el Gobierno de Navarra y captación de fuentes de financiación externa para el desarrollo de programas de servicios sociales.



1.2.2 Igualdad.

Desarrollo del II Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Pamplona; actividades de divulgación y sensibilización: programación de actos en torno al 8 de marzo, día internacional de la mujer, y el 25 de noviembre, día internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres; desarrollo del Pacto local para la conciliación de la vida personal, familiar y profesional de los hombres y mujeres; ayudas a entidades que fomentan la igualdad de oportunidades; mantenimiento de la biblioteca de la mujer; centro Compañía.

1.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada; Dirección y Secretaría Técnica.

2. EDUCACIÓN Y CULTURA.

2.1 Misión.

Promoción educativa en los distintos niveles de su competencia e impulso y gestión de todas aquellas actividades de promoción de la cultura.

2.2 Actividades principales.

2.2.1 Educación.

Mantenimiento y promoción de las instalaciones educativas: colegios públicos, escuela de música, etc.; conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a colegios públicos; coordinación del uso de estas instalaciones fuera del horario escolar; desarrollo y promoción de programas educativos destinados a toda la población; promoción de actividades desarrolladas por los centros educativos y apoyo a la labor de las asociaciones de padres y madres (APYMAS) a través de las subvenciones o programas específicos; colaboración con las Universidades; promoción de enseñanzas de música de régimen especial y gestión de la Escuela de Música Joaquín Maya y las derivadas de la adscripción a este área del Organismo Autónomo de Escuelas Infantiles de Pamplona.



2.2.2 Cultura.

Impulsar el Plan estratégico de cultura; fomentar la vitalidad cultural de Pamplona creando infraestructuras y programando producciones de calidad; promover y difundir la cultura; crear equipamientos culturales y dinamizar la participación social; abrir y potenciar el espacio urbano con fines culturales; promocionar las bibliotecas públicas y fomentar la lectura; editar publicaciones municipales de carácter científico y divulgativo; potenciar e impulsar la actividad cultural de colectivos profesionales; potenciar las iniciativas, el funcionamiento y la participación de organismos y entidades culturales ciudadanas; desarrollar las actividades socioculturales propias de la ciudad, como los Sanfermines y sus actos tradicionales; promover la actividad cultural en la lengua vasca; promover y desarrollar los programas de actividades en la red de Civivox; fomentar la creatividad y difundir las expresiones contemporáneas de las artes plásticas, escénicas y musicales; coordinar la programación artística a través de la Fundación Teatro Gayarre; promover el incremento del patrimonio artístico del Ayuntamiento; fomentar la promoción profesional de jóvenes artistas mediante la convocatoria de certámenes específicos.

2.2.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada, Dirección y Secretaría Técnica.

3. ÁREA DE EMPLEO, COMERCIO Y TURISMO.

3.1 Misión.

Fomento de la competitividad empresarial, promoción y dinamización del sector; fomento del asociacionismo, así como la potenciación de la ciudad como destino turístico, innovando su imagen en los ámbitos nacional e internacional.

3.2 Actividades principales.

Apoyo a proyectos de creación de nuevos empleos o empresas, programa de formación para la creación de nuevos empleos, plan de marketing de los mercados municipales; desarrollo de un plan de atractividad comercial que fomente la actividad comercial en todos los barrios; impulso, coordinación y ejecución de proyectos de colaboración con instituciones públicas y privadas a favor de la promoción del sector;



campañas de dinamización, coordinación del comercio y el turismo, mejora de la información, promoción de la artesanía; desarrollo del Pacto local por el empleo en el comercio urbano; impulsar un plan de dinamización del recinto fortificado; planificación e impulso de medidas para el fomento del turismo; coordinación de infraestructuras turísticas (centros de atracción turística, albergues de peregrinos, etc.); actuaciones promocionales de la oferta turística de Pamplona; fomento y promoción de la actividad ferial y congresual; abrir y potenciar el espacio urbano con fines turísticos; promoción del recinto fortificado como producto estrella para el turismo cultural; organización de actividades y eventos cuya finalidad sea la promoción de la ciudad tanto en foros nacionales como internacionales; generar y apoyar eventos relacionados con la gastronomía a lo largo del año; ofrecer acogida a los peregrinos y generar actividad cultural y de ocio para captar al turista atraído por el Camino de Santiago.

3.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada, Dirección y Secretaría Técnica.

4. ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, JUVENTUD Y DEPORTE.

4.1 Misión.

Establecimiento de canales de comunicación y puentes de relación entre el Ayuntamiento y los ciudadanos; gestión de la puesta en marcha de políticas en favor de la juventud y promoción de la práctica deportiva entre los ciudadanos.

4.2 Actividades principales.

4.2.1 Participación ciudadana.

Registro de asociaciones y entidades ciudadanas; gestión de subvenciones a entidades ciudadanas; resolución de solicitudes de participación en los órganos colegiados del Ayuntamiento; gestión del Centro de asociaciones y de la sala de usos múltiples de Calderería; extender la experiencia de la Mesa del Casco Antiguo a otros barrios de la ciudad; crear consejos municipales de infancia, de juventud, de los mayores..., para tratar de manera específica los problemas que afectan a esos grupos de edad; constituir el Consejo Social de la Ciudad; apoyar a las asociaciones que realizan actividades dirigidas a todos los públicos que promueven la participación ciudadana; impulsar y fo-



mentar los programas de promoción del voluntariado; formar a las asociaciones mediante cursos de nuevas tecnologías, contabilidad, búsqueda de subvenciones... ; padrón; matrimonios civiles; servicio de atención al ciudadano.

4.2.2 Juventud.

Mantenimiento y promoción de la Casa de la Juventud (cursos, asesoría, ciberaula, etc.); elaboración y desarrollo del III Plan Pamplona joven; desarrollo de programas dirigidos a jóvenes; apoyo a las iniciativas desarrolladas por los jóvenes y promoción de actividades desarrolladas por entidades y asociaciones para los jóvenes (subvenciones).

4.2.3 Deporte.

Mantenimiento y promoción de instalaciones deportivas municipales; promoción y puesta en marcha de proyectos que favorezcan la actividad física de los diversos sectores de población; desarrollo de programas deportivos y espectáculos; colaboraciones con entidades deportivas; omento de eventos deportivos.

4.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada, Dirección y Secretaría Técnica.

5. ÁREA DE PROYECTOS Y CONSERVACIÓN URBANA.

5.1 Misión.

Contratación y ejecución de las obras correspondientes a los proyectos de todas las áreas del Ayuntamiento con el fin de conseguir la máxima eficiencia en la utilización de los fondos públicos y conservar y mantener adecuadamente el patrimonio e infraestructuras de la ciudad, de tal manera que los ciudadanos puedan disfrutar de los bienes públicos.

5.2 Actividades principales.

5.2.1 Obras.

Realización de estudios y redacción de proyectos; ejecución de obras tanto de edificación como de urbanización; promoción para la concesión y seguimiento de la eje-



cución de aparcamientos hasta su entrada en funcionamiento; ejecución de obras y proyectos de rehabilitación y restauración del patrimonio e infraestructuras de la ciudad, de tal manera que los ciudadanos puedan disfrutar de los bienes públicos; ejecuciones sustitutorias en las materias propias de su competencia; completar el recorrido del carril bici y analizar posibles mejoras de la red existente; ejecución de recorridos peatonales con eliminación de barreras arquitectónicas mejorando la accesibilidad de los diferentes modos de transporte; impulsar un “Plan de paisaje de Pamplona”, priorizando la intervención en el entorno del conjunto amurallado.

5.2.2 Conservación.

Ejecución de obras de conservación (actuaciones a través de contratos de mantenimiento); mantenimiento (vías públicas, jardines, murallas, mobiliario urbano, edificios, ascensores y calefacción); control de contrataciones de mantenimiento; parque móvil; alumbrado público (conservación y mantenimiento); limpieza urbana; parque almacén; gastos de consumo de agua, tasas de basuras, agua de riego y acometidas y consumo de electricidad; seguimiento de la concesión y control de la explotación de aparcamientos; ejecución y mantenimiento de zanjas; vados; seguimiento y control previo y posterior a la adjudicación de las cesiones de uso de plazas de aparcamientos en régimen de concesión administrativa; ejecuciones sustitutorias en las materias propias de su competencia.

5.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada, Dirección Proyectos, Secretaría Técnica Proyectos, Dirección Conservación Urbana y Secretaría Técnica Conservación Urbana.

6. ÁREA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

6.1 Misión.

Protege el ejercicio de derechos y libertades y garantiza la seguridad ciudadana, velando por la convivencia pacífica y protegiendo a las personas y sus bienes de acuerdo con la ley; de igual manera, persigue la prevención y minimización de las consecuencias de posibles situaciones de emergencia.



6.2 Actividades principales.

6.2.1 Seguridad ciudadana.

Gestionar la disciplina de tráfico, espectáculos y actividades recreativas; gestionar la disciplina de civismo y otras ordenanzas; zona de estacionamiento limitado y restringido; hacer cumplir las ordenanzas y bandos; comprobación de licencias; inspecciones y apoyo al resto de áreas; gestionar el uso de la vía pública, incluso instalaciones como carpas e instalaciones eventuales, así como la autorización para su funcionamiento; ejecutar la regulación y control del tráfico; realizar las tareas relacionadas con la seguridad vial; controlar eventos y concentraciones; gestionar el servicio de grúa de retirada de vehículos; ejecutar atestados y auxilio de accidentes; realizar funciones de policía judicial; realizar tareas propias protección civil; apoyar a los servicios de ambulancias y bomberos; prevenir la delincuencia; tramitar las denuncias; atender la oficina de objetos perdidos; ejecutar la protección social en el ámbito policial; proteger a las autoridades municipales, proteger los edificios municipales; mantener el retén; controlar las ferias, mercadillos y similares; planificar y ejecutar los planes de seguridad para la ciudad y cualquier otra competencia similar a las anteriores relacionada con la seguridad ciudadana y la protección civil.

6.2.2 Movilidad.

Ordenar y regular el uso del espacio público para garantizar la movilidad tanto de vehículos como de peatones; elaborar disposiciones y normas que regulen la circulación de vehículos, la señalización de tráfico y el estacionamiento y transporte de viajeros y mercancías; gestionar la regulación semafórica; dirigir y regular las actuaciones de ordenación del tráfico; señalización de la ciudad; conceder las autorizaciones especiales de estacionamiento para personas con movilidad reducida y cualesquiera otras en materia de movilidad cuya competencia no esté asignada a otros órganos.

6.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada, Dirección y Secretaría Técnica.



7. ÁREA DE SERVICIOS GENERALES.

7.1 Misión.

Gestiona el adecuado desarrollo de la función pública y dirige los instrumentos de población y de tramitación de procedimientos, así como el Archivo municipal; además, se articula la búsqueda de la mayor eficacia en la gestión de los recursos municipales.

7.2 Campos de trabajo.

7.2.1 Recursos humanos.

Se enmarcan los asuntos relacionados con los recursos humanos del Ayuntamiento como la configuración de la plantilla orgánica, la gestión de los contratos laborales y administrativos, la prevención de riesgos y las inspecciones médicas. También se lleva a cabo la gestión del archivo municipal, del departamento de actas, los registros o la consejería. Asimismo, esta área es la que ejecuta las labores que la Ley Electoral asigna a los ayuntamientos en los procesos electorales.

7.2.2 Hacienda.

Esta área se encarga de las labores que tienen que ver con la gestión de la hacienda local, como los proyectos y estudios presupuestarios, los estudios tributarios, análisis de inversiones, recursos económicos, tesorería, arrendamientos, seguros, liquidación de tributos, recaudación, cementerio, compras, gestión de subvenciones, o gestión de asuntos relacionados con la Unión Europea.

7.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada, Concejalía especial RR.HH., Dirección RR.HH., Secretaría Técnica RR.HH., Dirección Hacienda y Secretaría Técnica Hacienda.

8. ÁREA DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE.

8.1 Misión.

Creación de la ciudad sobre el territorio, planificando y gestionando la ordenación urbana, de tal manera que se preserven los espacios naturales y los bienes del patri-



monio histórico, cultural y artístico, se mejore la calidad del entorno urbano y se promueva el desarrollo económico y la cohesión social; contribución a garantizar la disposición de una vivienda digna y adecuada por todos los ciudadanos. Además, esta área se orienta a la búsqueda del desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades, incorporando también las políticas de salud e higiene.

8.2 Actividades principales.

8.2.1 Urbanismo y Vivienda.

Servicio de planeamiento y gestión; planeamiento y ordenación urbana; desarrollo y gestión del planeamiento; servicio de vivienda y rehabilitación; servicio de disciplina urbanística; licencias urbanísticas; licencias de actividad; licencias de apertura; licencias de ocupación de vía pública relacionadas con obras; ruinas y patologías de la construcción; órdenes de ejecución y ejecuciones sustitutorias en materias propias de su competencia; control de legalidad de las materias anteriores; seguimiento y supervisión de las funciones asignadas anteriormente a este área y que se gestionen a través de organismos autónomos y empresas municipales.

8.2.2 Medio ambiente.

Agenda 21 Local (plan de acción ambiental y educación y sensibilización ambiental); Agencia energética; inspección de medio ambiente (agua, contaminación atmosférica, ruido...); inspección alimentaria (elaboración, venta y consumo); zoonosis (control de población de animales y sus enfermedades); epidemiología (encuestas de salud, toxiinfecciones alimentarias, educación para la salud); parque de desinfección, desinsectación y desratización; aseos públicos; casas de baños; recogida específica; laboratorio (análisis químico y microbiológico).

8.3 Estructura organizativa.

Concejalía delegada, Concejalía especial de Medio Ambiente, Dirección de Medio Ambiente, Secretaría Técnica de Medio Ambiente, Dirección de Urbanismo y Vivienda y Secretaría Técnica de Urbanismo y Vivienda.



9. GABINETE DE ALCALDÍA.

9.1 Actividades principales.

Relaciones institucionales y exteriores; asesoramiento técnico a Alcaldía; secretaría particular de Alcaldía; coordinación y supervisión de actuaciones de proyección externa; dirección de los actos oficiales y conmemorativos de la ciudad; promover las relaciones del Ayuntamiento con las ciudades hermanas; Plan estratégico y todas las materias relacionadas con las anteriores.

9.2 Composición.

Jefe de gabinete, secretaría técnica y asesores.

10. GERENCIA.

10.1 Algunas actividades principales.

Coordinación del funcionamiento de las distintas áreas municipales, incrementando la eficiencia y la capacidad real de gestión municipal; dirección del equipo administrativo del Ayuntamiento; responsabilidad en la ejecución de los proyectos que inciden sobre varias áreas; proposición de los planes de actuación y ejecución de los objetivos del Ayuntamiento, y asignar los recursos necesarios para su ejecución, de acuerdo con las normas presupuestarias correspondientes; seguimiento del cumplimiento de los compromisos e indicadores que ha asumido el Ayuntamiento; promoción y supervisión del cumplimiento de todas las actuaciones de búsqueda de la calidad de los servicios municipales; evaluación de los programas de actuaciones, formulando las propuestas de reforma o supresión que fueran necesarias; propuesta de asignación de recursos anuales, en los presupuestos, a cada una de las áreas; propuesta al Alcalde de la aprobación de los proyectos de organización y estructura de la Gerencia; emisión, en su caso, de informe sobre las modificaciones organizativas, incluidos los proyectos de organización y estructura de cada departamento o área; servicio de comunicación; implementación de nuevas aplicaciones informáticas que mejoren la relación con los ciudadanos; impulso de la administración electrónica; sociología; relación con Animsa, el Defensor del Pueblo y la Cámara de Comptos.

ANEXO II: CUESTIONARIOS ESPECÍFICOS POR ÁREA

EDUCACIÓN Y CULTURA.

EDUCACIÓN.

EXISTE DIAGNOSTICO Y PLAN DE ADAPTACIONES EN CENTROS.

USO Y ACCESIBILIDAD (INFORMACIÓN PÚBLICA).

- Mantenimiento y promoción de las instalaciones educativas: colegios públicos, escuela de música, etc.

ACCESIBILIDAD Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS / ADAPTACIÓN DE CONTENIDOS.

- Desarrollo y promoción de programas educativos destinados a toda la población.
- Promoción de actividades desarrolladas por los centros educativos y apoyo a la labor de las asociaciones de padres y madres (APYMAS) a través de las subvenciones o programas específicos.

CULTURA (mismo planteamiento).

EXISTE DIAGNOSTICO Y PLAN DE ADAPTACIONES EN CENTROS.

USO Y ACCESIBILIDAD (INFORMACIÓN PÚBLICA).



- Impulsar el Plan Estratégico de Cultura.
- Fomentar la vitalidad cultural de Pamplona creando infraestructuras y programando producciones de calidad.
- Crear equipamientos culturales y dinamizar la participación social.
- Promocionar las bibliotecas públicas y fomentar la lectura.
- Editar publicaciones municipales de carácter científico y divulgativo.
- Desarrollar las actividades socioculturales propias de la ciudad, como los Sanfermines y sus actos tradicionales.
- Promover la actividad cultural en la lengua vasca.
- Promover y desarrollar los programas de actividades en la red de Civivox.
- Fomentar la creatividad y difundir las expresiones contemporáneas de las artes plásticas, escénicas y musicales.
- Coordinar la programación artística a través de la Fundación Teatro Gayarre.

ÁREA DE EMPLEO, COMERCIO Y TURISMO.

Según las actividades principales, cabe diferenciar entre:

- La intervención en el espacio (ocupación del espacio u obras de adecuación del espacio, a realizar por otras áreas).
- La elaboración y divulgación de contenidos.

Según la relación de actividades principales, interesa destacar cómo tienen en cuenta la accesibilidad en la ocupación del espacio / la intervención en el espacio / la elaboración y divulgación de contenidos.

- Desarrollo de un plan de atractividad comercial que fomente la actividad comercial en todos los barrios.
- Campañas de dinamización, coordinación del comercio y el turismo, mejora de la información, promoción de la artesanía.
- Impulsar un plan de dinamización del recinto fortificado.
- Planificación e impulso de medidas para el fomento del turismo.
- Coordinación de infraestructuras turísticas (centros de atracción turística, albergues de peregrinos, etc.).
- Fomento y promoción de la actividad ferial y congresual.
- Abrir y potenciar el espacio urbano con fines turísticos.
- Organización de actividades y eventos cuya finalidad sea la promoción de la ciudad tanto en foros nacionales como internacionales.
- Generar y apoyar eventos relacionados con la gastronomía a lo largo del año.



- Ofrecer acogida a los peregrinos y generar actividad cultural y de ocio para captar al turista atraído por el Camino de Santiago.

ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, JUVENTUD Y DEPORTE Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Gestión del Centro de Asociaciones y de la Sala de Usos Múltiples de Calderería.

Formar a las asociaciones mediante cursos de nuevas tecnologías, contabilidad, búsqueda de subvenciones...

Servicio de atención al ciudadano.

JUVENTUD

Mantenimiento y promoción de la Casa de la Juventud (cursos, asesoría, ciberaula, etc.).

Promoción de actividades desarrolladas por entidades y asociaciones para los jóvenes (subvenciones).

DEPORTE

Mantenimiento y promoción de instalaciones deportivas municipales.

Promoción y puesta en marcha de proyectos que favorezcan la actividad física de los diversos sectores de población.

Desarrollo de programas deportivos y espectáculos.

Fomento de eventos deportivos.

ÁREA DE PROYECTOS Y CONSERVACIÓN URBANA (ÁREA IDENTIFICADA COMO CONCEJALÍA DE ACCESIBILIDAD).

¿Qué entiende por esta figura, cuáles son sus objetivos?

¿Con qué áreas se coordina para tal fin?



¿Cree que hay alguna materia afectada por la accesibilidad que quede al margen de su intervención?

¿Cree que alguna otra área debería participar en la coordinación?

OBRAS (PROYECTOS)

Realización de estudios y redacción de proyectos / Proyectos de urbanización y de edificación:

¿Podría citar algunas de los proyectos realizados en urbanismo y edificación? ¿Y con proyecto realizado desde el 2011?

¿Cree usted que se contemplan en proyecto todos los aspectos que afectan a la consecución de la accesibilidad?

En las urbanizaciones, ¿aplican la Orden de Vivienda 561/2010 de 1 de febrero?

Ejecución de obras, tanto de edificación como de urbanización.

Si hay aspectos que no se llegan a definir en proyecto (franjas señalizadoras en ausencia de alineaciones de fachada), ¿cree que en la ejecución de la obra se tienen en cuenta?

Completar el recorrido del carril bici y analizar posibles mejoras de la red existente.

¿Cuáles considera las principales dificultades que plantea el diseño del carril-bici para que no afecte a la consecución de la accesibilidad?

¿Cómo se contempla el diseño del carril bici y los pasos peatonales cuando se producen intersecciones perpendiculares?

¿Se considera adecuado que el trazado del carril-bici se sitúe en la alineación de fachada, dejando la acera entre el carril-bici y la calzada (en su caso)?

Ejecución de recorridos peatonales con eliminación de barreras arquitectónicas mejorando la accesibilidad de los diferentes modos de transporte.



¿Podría describir el alcance específico de este objetivo?

¿Se limita al espacio consolidado, adecuándolo progresivamente?

¿Todas las intervenciones de reurbanización que puedan ejecutarse desde Proyectos son proyectadas? ¿Se redactan proyectos para cualquier intervención, aunque sea un vado?

¿Hay un plan de adecuación?

¿Y un sistema de información asociado?

¿Se conoce la situación actual?; por ejemplo, de la accesibilidad de los pasos peatonales, los espacios sin referencias para la orientación, los obstáculos existentes para la orientación, etc.

CONSERVACIÓN URBANA.

Ejecución de obras de conservación (actuaciones a través de contratistas de mantenimiento).

Mantenimiento (vías públicas, jardines, murallas, mobiliario urbano, edificios, ascensores y calefacción).

Control de contrataciones de mantenimiento.

Alumbrado público (conservación y mantenimiento).

Vados.

¿Podría describir el alcance específico de estos objetivos?

Para estas funciones de mantenimiento, ¿hay algún plan de actuación para la consecución de la accesibilidad?; por ejemplo, desplazamiento de bancos o elementos de mobiliario, colocación de franjas-guía señalizadoras, etc.



¿Todas las intervenciones de reurbanización que puedan ejecutarse desde Conservación Urbana son proyectadas? ¿Se redactan proyectos para cualquier intervención, aunque sea un vado?

¿Hay un plan de adecuación?

¿Y un sistema de información asociado?

¿Se conoce la situación actual?; por ejemplo, de la accesibilidad de los pasos peatonales, los espacios sin referencias para la orientación, los obstáculos existentes para la orientación, etc.

COORDINACIÓN CON OTRAS ÁREAS, SEGÚN MATERIAS.

¿Podría indicar con qué áreas se coordina y para qué temas?

Para cada cuestión, ¿quién toma la decisión?

El papel del Área de Seguridad Ciudadana en el diseño y localización de pasos peatonales, y del trazado del carril-bici.

ÁREA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

SEGURIDAD CIUDADANA.

Comprobación de licencias:

¿Qué tipo de licencias?; si son obras, ¿se garantiza la conectividad peatonal?; ejemplo, en el Paseo de Sarasate, junto al Restaurante Ñam.

Gestionar el uso de la vía pública, incluso instalaciones como carpas e instalaciones eventuales, así como la autorización para su funcionamiento.

Gestión de terrazas, elementos particulares en fachada (toneles...) y afección a la accesibilidad.

Atender la oficina de objetos perdidos



En general, ¿la atención al público está adaptada?

MOVILIDAD.

Ordenar y regular el uso del espacio público para garantizar la movilidad tanto de vehículos como de peatones.

¿Participa en la localización, diseño y ejecución de pasos peatonales?; requisitos de seguridad y accesibilidad.

¿Cómo se definen y gestionan las plazas reservadas?: localización, diseño, sistema de información (si no dispone, qué diferencia tiene con la gestión de los vados de vehículos que sí disponen de un S.I).

Señalización de la ciudad

¿Solo gestiona la asociada al tráfico de vehículos?; ¿quién gestiona la de la ciudad, usos, calles, y su adaptación?

Conceder las autorizaciones especiales de estacionamiento para personas con movilidad reducida y cualesquiera otras en materia de movilidad cuya competencia no esté asignada a otros órganos: requisitos.

ÁREA DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE.

PLANEAMIENTO.

Aplicación de la normativa de accesibilidad.

URBANISMO.

Licencias URBANÍSTICAS: procesos de control de proyecto y ejecución de obra.

Licencias de ACTIVIDAD:

¿En qué situaciones se exige el cumplimiento de la normativa de accesibilidad a la hora de implantar una nueva actividad en un local?: ¿por cambio de actividad, por el tipo y alcance de la obra a realizar?



Procesos de control de la actividad (clasificada o no): basada en proyecto técnico.

- ¿Se requiere toda la documentación gráfica para todos los elementos de accesibilidad?
- ¿En qué aspectos se centra especialmente el control de la documentación del proyecto? (Dimensiones, elementos exteriores / equipos de climatización, etc.).

Procesos de control de la ejecución del proyecto y concesión de la licencia de apertura.

- ¿Hay visita de obra previa? Siempre, habitualmente, en ocasiones, nunca / ¿En qué casos?

El impacto de la modificación de la Ordenanza de higiene alimentaria:

- Servicios Higiénicos: (art 46.1.: con carácter general, todo establecimiento deberá contar con al menos un aseo; art. 28.9.: dispondrán de aseos con anteaseo).
- Ocupación de la vía pública (hostelería, expositores de otros comercios) y apertura de ventanas.

Licencias de OBRAS / OCUPACIÓN DE VÍA PÚBLICA:

Procesos de control de la ocupación del espacio: proyecto e inspección.

VIVIENDA Y REHABILITACIÓN.

Elementos subvencionables por accesibilidad.

¿Se incluyen otros como el videoportero?

MEDIO AMBIENTE.

Agenda 21 Local (plan de acción ambiental y educación y sensibilización ambiental).

Aseos públicos.

Casas de baños.



GERENCIA.

Coordinación del funcionamiento de las distintas áreas municipales, incrementando la eficiencia y la capacidad real de gestión municipal.

Dirección del equipo administrativo del Ayuntamiento.

Responsabilidad en la ejecución de los proyectos que inciden sobre varias áreas.

Proposición de los planes de actuación y ejecución de los objetivos del Ayuntamiento, y asignar los recursos necesarios para su ejecución, de acuerdo con las normas presupuestarias correspondientes.

Evaluación de los programas de actuaciones, formulando las propuestas de reforma o supresión que fueran necesarias.

Propuesta de asignación de recursos anuales, en los presupuestos, a cada una de las áreas.

Implementación de nuevas aplicaciones informáticas que mejoren la relación con los ciudadanos.

Impulso de la administración electrónica.

