



**TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMIERAKO LANA**  
**DERECHO**

.....

**DERECHOS DE LOS DISCAPACITADOS ANTE LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS: LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL**

**Andrea Zambrano Ardila**

**DIRECTOR / ZUZENDARIA**

**José Francisco Alenza García**

**Pamplona / Iruñea**

**30 de mayo de 2017**

## **RESUMEN**

Constituyendo la accesibilidad universal uno de los derechos de las personas con discapacidad, a la vez que su ausencia, uno de los problemas que estas personas encuentran en su día a día, he elegido este tema como objeto del presente trabajo de fin de grado. En el mismo, se analizará la accesibilidad desde una perspectiva jurídica, trabajando para ello aspectos conceptuales y teóricos, su marco normativo relativo a distintos ámbitos territoriales y los diferentes mecanismos jurídicos de defensa ante su vulneración, de modo que ello nos ayudará a justificar la existencia del derecho a la accesibilidad universal y a determinar cómo pueden reaccionar las personas que vean vulnerado el mismo.

Palabras clave: accesibilidad, discapacidad, derechos fundamentales.

## **ABSTRACT**

Being accessibility one of persons' with disability rights, as well as its absence, one of the problems these people could find in their daily life, I have chosen this topic as the aim of this work of end of degree. The accessibility will be analyzed from a legal perspective, working on conceptual and theoretical aspects, its regulatory framework of the different territorial areas where we can appreciate it and different legal mechanisms to be able to ward against its violation. In this way, it will help us to justify the existence of the universal accessibility right and to determine the way these people can react.

Key words: accessibility, disability, fundamental rights.

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN:</b> .....	<b>5</b>
<b>II. LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL:</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Contextualización, antecedentes, definición de otras figuras relacionadas:</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Aproximación conceptual, definición, dimensión objetiva y subjetiva de la accesibilidad:</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Ámbitos de accesibilidad:</b> .....	<b>11</b>
3.1. <i>Movilidad o acceso al entorno físico:</i> .....	11
3.2. <i>Comunicación e información:</i> .....	12
3.3. <i>Acceso a bienes y servicios:</i> .....	13
<b>4. Estrategias para la accesibilidad: Diseño para todos y ajustes razonables.</b> .....	<b>14</b>
<b>III. GRUPO NORMATIVO DE LA ACCESIBILIDAD:</b> .....	<b>17</b>
<b>1. La Accesibilidad en el ámbito internacional:</b> .....	<b>18</b>
1.1. <i>Normativa anterior a la Convención de 2006:</i> .....	18
1.2. <i>Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad:</i> .....	19
<b>2. La accesibilidad en el ámbito europeo:</b> .....	<b>21</b>
2.1. <i>Resoluciones y programas de actuación anteriores al Tratado de Ámsterdam:</i> 22	
2.2. <i>Disposiciones vinculantes de derecho originario en el TFUE y actos de derecho derivado:</i> .....	23
2.3. <i>Otras disposiciones programáticas:</i> .....	24
2.4. <i>Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020.</i> .....	25
2.5. <i>Foro Europeo de la Discapacidad (FED):</i> .....	25
<b>3. La Accesibilidad en el ámbito estatal:</b> .....	<b>26</b>
3.1. <i>Derechos y principios generales de la Constitución que inciden sobre la discapacidad y accesibilidad</i> .....	26
3.2. <i>Principios rectores de la política social y económica</i> .....	27
3.3. <i>Leyes anteriores a la Refundición:</i> .....	29
3.4. <i>Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</i> .....	32
3.5. <i>Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante, TRLDDIS):</i> .....	33
3.6. <i>CERMI</i> .....	35
<b>4. Marco autonómico de la accesibilidad: Comunidad Foral de Navarra.</b> .....	<b>35</b>
4.1. <i>Ley foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales y 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.</i> .....	35
4.2. <i>Ley foral 5/2010 de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas de Navarra:</i> .....	36
4.3. <i>Otras leyes relacionadas con la accesibilidad en nuestra Comunidad Foral:</i> 38	
4.4. <i>Situación actual de nuestra Comunidad Foral</i> .....	39
<b>5. Marco local de la accesibilidad:</b> .....	<b>40</b>
<b>6. Funciones jurídicas de la accesibilidad:</b> .....	<b>41</b>

<b>IV. MECANISMOS JURÍDICOS DE DEFENSA ANTE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MATERIA DE ACCESIBILIDAD:</b>	<b>42</b>
<b>1. Régimen de recursos ante actuaciones administrativas que vulneran el derecho a la accesibilidad: actos, licencias, autorizaciones y contratos.</b>	<b>42</b>
1.1. <i>Actos administrativos</i>	43
1.2. <i>Licencias</i>	43
1.3. <i>Contratos</i>	44
<b>2. Contra reglamentos o disposiciones administrativas generales:</b>	<b>46</b>
2.1. <i>Mediante recurso directo</i>	46
2.2. <i>Mediante recurso indirecto</i>	47
<b>3. Sanciones:</b>	<b>47</b>
3.1. <i>Un específico régimen sancionador para la discapacidad</i>	48
3.2. <i>Legitimación y derechos</i>	48
3.3. <i>Responsables y sanciones</i>	50
3.4. <i>La accesibilidad del expediente sancionador</i>	51
3.5. <i>Recursos</i>	51
3.6. <i>Efectividad de este régimen sancionador</i>	52
<b>4. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública:</b>	<b>52</b>
<b>5. Inactividad de la Administración:</b>	<b>55</b>
<b>6. Vía constitucional y de garantía de los derechos fundamentales</b>	<b>57</b>
6.1. <i>Tutela de los derechos fundamentales por medio del recurso de amparo</i>	57
6.2. <i>Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH)</i>	58
<b>7. Quejas ante el Defensor del Pueblo:</b>	<b>59</b>
<b>V. CONCLUSIONES:</b>	<b>60</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA:</b>	<b>62</b>

## I. INTRODUCCIÓN:

*Ser discapacitado no debería ser descalificado de tener acceso a cada aspecto de la vida. -*

*Emma Thompson*

La discapacidad es definida legalmente en España 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 con las demás*<sup>1</sup>.

Y la accesibilidad universal se define legalmente en nuestro Ordenamiento jurídico como *la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible*<sup>2</sup>.

Este trabajo tiene por objeto analizar la accesibilidad universal desde una perspectiva jurídica y en concreto, los derechos de los discapacitados, relativos a la accesibilidad, ante las Administraciones Públicas. ¿Qué es la accesibilidad universal? ¿cómo está regulada y dónde? ¿es un derecho? ¿y, de ser así, es susceptible de ser invocado? ¿quién puede invocarlo?

Para poder contestarnos a estas preguntas y otras más, este trabajo se divide en 4 apartados principales:

El primero de ellos incide sobre el concepto de accesibilidad universal y otros términos relacionados como el de discapacidad, minusvalía o barreras, los ámbitos sobre los que se proyecta la accesibilidad universal, y las dos vías más importantes para su consecución.

En el segundo apartado se analiza el marco normativo de la accesibilidad desde diferentes ámbitos: el marco normativo internacional, el comunitario, el estatal, el autonómico relativo a nuestra Comunidad Foral y el local (Municipio de Pamplona).

El tercer apartado trata sobre los mecanismos jurídicos de defensa ante la vulneración

---

<sup>1</sup> Art. 2.a) Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

<sup>2</sup> Art. 2.k) Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

de los derechos de las personas con discapacidad en materia de accesibilidad. Esta cuestión se ha dividido en diferentes mecanismos de reacción en función de la situación sobre ausencia de accesibilidad de que se trate.

Por último, el cuarto apartado es el relativo a las conclusiones, donde se recogen las cuestiones más importantes del trabajo realizado y a los resultados a los que hemos llegado.

Para su realización, he consultado principalmente fuentes normativas, programáticas y de *soft law*, ya que en este ámbito la jurisprudencia es escasa.

## **II. LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL:**

### **1. Contextualización, antecedentes, definición de otras figuras relacionadas:**

Antes de entrar en el concepto jurídico que la normativa establece sobre accesibilidad universal, es necesario precisar otros términos tradicionalmente usados y directamente relacionados con la misma, como pueden ser el concepto de *discapacidad*, *minusvalía* o el de *barreras*.

En primer lugar, respecto de la discapacidad he de mencionar los modelos médico y social, como formas de tratar o entender la misma. El modelo médico o rehabilitador, consolidado a principios del s. XX tras la I Guerra Mundial, es aquel que trataba la discapacidad con el objetivo de rehabilitar a las personas discapacitadas mediante la educación especial, la rehabilitación médica y vocacional y cuotas laborales u otras pensiones. Trataba de percibir la discapacidad como problema individual de la persona, la cual no era capaz de enfrentarse a la sociedad, y lo que se buscaba era su recuperación. La legislación que abordaba la discapacidad desde este modelo trataba cuestiones de asistencia, seguridad social y empleo protegido. Sin ir más lejos, nuestra Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982 definió a las personas con discapacidad como *toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales*<sup>3</sup>. De esta definición se puede observar cómo se consideraba que la condición personal era la causa por la que se limitaban las posibilidades de integración de una persona con discapacidad.

---

<sup>3</sup> Artículo 7 de la Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración Social de los Minusválidos cuando se refiere a los titulares de los derechos reconocidos en la misma.

Así, los dos puntos característicos del modelo médico son: la discapacidad considerada como problema individual de la persona y que la causa de la misma son sus pérdidas o limitaciones funcionales.

Desde un principio, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1980, diferencia entre deficiencia, discapacidad y minusvalía en la “Clasificación Internacional de Deficiencias Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM)”, partiendo de un modelo médico. La deficiencia era entendida como *cualquier pérdida o anormalidad permanente o transitoria de estructura o de función*; la discapacidad como una *restricción o impedimento del funcionamiento de una actividad ocasionada por una deficiencia en la forma o dentro del ámbito considerado “normal” para el ser humano*; y minusvalía era *toda situación desventajosa provocada por una deficiencia o por una discapacidad, que limitaba o impedía el cumplimiento de una función que fuera considerada común para esa persona según la edad, el sexo y los factores sociales y culturales*. Años más tarde, en 1993 el Programa de Naciones Unidas de “Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad” distinguió igualmente entre *discapacidad*<sup>4</sup> y *minusvalía*<sup>5</sup>. Estas concepciones entendían que era la deficiencia la que provocaba situaciones tanto de discapacidad como de minusvalía, y no que fueran, entre otras, las causas sociales las que daban como resultado situaciones de discapacidad.

Posteriormente, como rechazo al mencionado modelo e impulsados por el principio de vida independiente por parte de los activistas con discapacidad y de las organizaciones de personas con discapacidad, se articula una nueva forma de entender la discapacidad que recibe el nombre de modelo social. Se establece así que toda vida humana es igualmente digna y que la causa que genera la discapacidad no es la causa científica, sino que el

---

<sup>4</sup> Punto n° 17 de la introducción de las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad: *Con la palabra "discapacidad" se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones de todos los países del mundo. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio.*

<sup>5</sup> Punto n° 18 de las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad: *Minusvalía es la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con los demás. La palabra "minusvalía" describe la situación de la persona con discapacidad en función de su entorno. Esa palabra tiene por finalidad centrar el interés en las deficiencias de diseño del entorno físico y de muchas actividades organizadas de la sociedad, por ejemplo, información, comunicación y educación, que se oponen a que las personas con discapacidad participen en condiciones de igualdad.*

problema surge de las limitaciones que impone la propia sociedad. Como las causas que originan la discapacidad son sociales, las medidas a establecer para solucionarlas deben dirigirse, de la misma manera, hacia la sociedad. Por eso, este modelo aboga por la *rehabilitación o normalización de una sociedad que ha de ser pensada y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas*<sup>6</sup>. Queda claro que la accesibilidad universal es instrumento necesario para la consecución de esto último. Desde este modelo, se busca la inclusión y la plena participación de las personas con discapacidad y para ello se requiere la modificación y adaptación de todas aquellas áreas relacionadas con la vida en comunidad que impiden conseguir dichos fines.

Actualmente, ambos modelos coexisten, como podemos ver en la nueva clasificación realizada por la OMS en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud de 2001, donde se integran tanto el modelo médico como el social con el fin de englobar en el término discapacidad, tanto la deficiencia como las limitaciones en la actividad y en la participación. Se consigue así incluir el enfoque de la sociedad como una de las causas que, junto con la biológica o la individual, dan como resultado la discapacidad.

Con todo esto, y de acuerdo con el acertado término establecido por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas en el informe “El significado de la Accesibilidad Universal y su Justificación en el marco normativo español”, la discapacidad hace referencia a *una situación caracterizada por la limitación o imposibilidad de ejercitar adecuadamente una función corporal o una parte del cuerpo, o de poder percibir adecuadamente la realidad, emociones o juicios, o de poder participar en la sociedad; como consecuencia de una deficiencia, o de la construcción de un entorno social o de la interacción de ambos*<sup>7</sup>. Por ejemplo, de una deficiencia en un individuo, como puede ser una enfermedad en la neurona motora, y una situación del entorno social inadecuada, por ejemplo, por ausencia de rampas o ascensores, puede derivarse una situación de discapacidad por la que la persona se vea impedida para realizar alguna actividad en la vida

---

<sup>6</sup> PALACIOS, A., “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plantación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en *Colección CERMI*, núm. 36, 2008, pág.104.

<sup>7</sup> EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*, Madrid, 2005, pág. 46.



social, como puede ser entrar a un establecimiento o acceder a determinada planta de un edificio.

Como hemos podido ver, en muchas ocasiones la discapacidad deriva de la forma en la que está construido nuestro entorno y de los obstáculos que crea la propia sociedad, por eso la importancia de hablar de las *barreras*. Por *barrera*<sup>8</sup> puede entenderse todo obstáculo que dificulte o impida, en condiciones de igualdad de oportunidades, el acceso de las personas a algunos de los ámbitos de la vida social<sup>9</sup>. La imposibilidad de acceder a una plena participación social deriva más de los obstáculos que suponen la existencia de estas barreras, que la propia limitación funcional de la persona en sí. A esta cuestión se alude también con el término *obstáculo*.

## **2. Aproximación conceptual, definición, dimensión objetiva y subjetiva de la accesibilidad:**

Con estas aportaciones conceptuales previas podemos llegar a delimitar el término del objeto central del presente trabajo. Accesibilidad universal, de acuerdo con la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, es la *condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse*<sup>10</sup>. Es, además de un principio inspirador de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, una condición necesaria para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad cuyo fin último es conseguir la igual dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad de todos los individuos.

---

<sup>8</sup> En este sentido, hemos de mencionar que Navarra cuenta con una ley, la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre Barreras Físicas y sensoriales de Navarra.

<sup>9</sup> Definición extraída de EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*<sup>9</sup>, Madrid, 2005, pág. 51.

<sup>10</sup> Art.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

La accesibilidad presenta dos dimensiones, la objetiva y la subjetiva<sup>11</sup>. Su dimensión objetiva viene justificada porque la accesibilidad no es un asunto que incumbe únicamente al colectivo de las personas con discapacidad como minoría, sino que nos concierne a todas las personas. Cualquier persona en un momento u otro de nuestra vida requerimos de un acceso adecuado para poder utilizar un servicio o un bien determinado, dado que el entorno está diseñado teniendo en consideración las necesidades de una persona “estándar”. Pensemos en niños, ancianos, mujeres embarazadas, personas con sobrepeso o simplemente cualquiera de nosotros habiéndonos fracturado una pierna. Por eso, la accesibilidad ha de entenderse desde una dimensión subjetiva global, amplia, cambiante y como una cuestión de todos para poder lograr una vida autónoma y nuestra participación en la vida social. La dimensión objetiva haría referencia a su definición que, aunque no de manera consensuada, la podemos encontrar en diferentes cuerpos normativos como en la ya mencionada Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social<sup>12</sup> o en pluralidad de leyes autonómicas<sup>13</sup>.

Sin embargo, de la Estrategia Española sobre discapacidad 2012-2020 extraemos la siguiente definición de accesibilidad: *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.*

---

<sup>11</sup> Clasificación realizada en función de lo establecido en EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*”, Madrid, 2005, pág.58-63.

<sup>12</sup> La definición de accesibilidad se encuentra concretamente en el art.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

<sup>13</sup> Debemos mencionar nuestra Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, de la que hablaremos con posterioridad, y en cuyo art. 2 define la accesibilidad universal 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*; la Ley 8/1993, de 22 de junio, de la Asamblea de Madrid, sobre Promoción de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, en cuyo art.3 entiende por accesibilidad *aquella característica del urbanismo, de las edificaciones, del transporte y de los sistemas y medios de comunicación sensorial, que permite su uso a cualquier persona con independencia de su condición física, psíquica o sensorial*; así como también la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad, de la Comunidad Autónoma de Cataluña que define la accesibilidad como *el conjunto de condiciones de comprensibilidad y usabilidad que deben cumplir el entorno, los espacios, los edificios, los servicios, los medios de transporte, los procesos, los productos, los instrumentos, los aparatos, las herramientas, los dispositivos, los mecanismos y los elementos análogos para que todas las personas puedan utilizarlos y disfrutarlos con 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.*

### **3. Ámbitos de accesibilidad:**

Los diferentes ámbitos materiales en los que se pueden generar barreras podemos clasificarlos en:

#### *3.1. Movilidad o acceso al entorno físico:*

Dentro de este ámbito se engloban las barreras que encuentran las personas con discapacidad a la hora de moverse para acceder al entorno físico natural o el entorno construido, tanto caminando como mediante cualquier clase de transporte. Está claro que un diseño del entorno físico adecuado es necesario para la eliminación de toda barrera.

Los dos ámbitos con regulación específica en el ámbito de la movilidad son, principalmente, el transporte público y la edificación.

A) Transporte público: En primer lugar, en el ámbito del transporte público hemos de mencionar 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 transportes para personas con discapacidad<sup>14</sup>. Esta normativa regula las condiciones básicas de accesibilidad en el transporte ferroviario, marítimo, aéreo, por carretera, en autobús urbano y suburbano, ferrocarril metropolitano, taxi y servicios de transporte especial, y establece, entre otras medidas, los Planes de Accesibilidad en aquellos sectores del transporte que cuenten con un tráfico mayor a 750 viajeros al día de promedio anual. De acuerdo con el *Plan Nacional de Accesibilidad*, los problemas asociados a los desplazamientos en el ámbito del transporte se proyectan sobre tres campos: a) la accesibilidad en paradas, estaciones o en aquellos lugares donde se realice la recepción y embarque de viajeros, b) la accesibilidad en los propios medios de transporte o vehículos y c) la accesibilidad en las condiciones del transporte.

El transporte público constituye uno de los medios más importantes por el que los ciudadanos conseguimos la libre movilidad y la participación en la vida en

---

<sup>14</sup> Modificado en 2011 por el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

sociedad, pero para ello también se requiere de un entorno físico adecuado, por eso la importancia de hablar de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones.

- B) Edificación y urbanización: Por eso, en segundo lugar, debemos hacer referencia a la urbanización y edificación. La urbanización engloba los espacios y vías públicas, y la edificación los edificios, tanto públicos como privados. Puede que este sea uno de los ámbitos donde más regulada esté la accesibilidad, pero en ocasiones esa normativa presenta un escaso cumplimiento, tal y como podemos deducir de los resultados obtenidos en el *Plan Nacional de Accesibilidad* donde se establece que la mayoría de los edificios privados de viviendas analizados incumple alguno de los requisitos de accesibilidad exigidos<sup>15</sup>. La generalidad de las barreras existentes, derivan de los cambios de nivel por la existencia de escalones aislados que impiden otra alternativa de acceso.
- C) Otros ámbitos: Por último, dentro del ámbito de la movilidad, también debe tenerse en cuenta los dispositivos o tecnologías como las sillas de ruedas, perros guías, etc. que facilitan la movilidad sin necesidad de la ayuda de otra persona, y la figura de los asistentes personales para aquellos casos en los que la persona con discapacidad no puede valerse por sí misma para lograr su movilidad. Por ejemplo, encontramos disposiciones reguladoras de estas cuestiones en la Ley Foral 7/1995, de 4 de abril, por la que se regula el régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados correspondiente a personas con disfunción visual total o severa y ayudadas por perros guía o la posterior Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, de deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia.

### *3.2. Comunicación e información:*

En este ámbito estarían aquellas barreras a las que se deben enfrentar las personas con discapacidad para transmitir o recibir información, es decir, aquellas relativas al lenguaje, ya sea por medio de la escritura o la vía oral. Para superar las dificultades en este ámbito,

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 “Por un nuevo paradigma, el Diseño para Todos, hacia la plena igualdad de oportunidades”, Secretaría General de Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pág.43 y ss.

encontramos, por un lado, la utilización no sólo del lenguaje oral y escrito en todos los medios de comunicación e información<sup>16</sup> (que dejarían fuera a las personas con discapacidad con deficiencias auditivas como visuales, respectivamente), incluyendo otras formas alternativas de comunicación como la lengua de signos<sup>17</sup> o el Braille; y por otro, las llamadas tecnologías asistenciales (TA), para aquellas personas que por medio de las formas anteriores no puedan emitir ni recibir información. Estas últimas pueden consistir en aparatos o dispositivos, por ejemplo, que incluyan un sistema de comunicación automatizado que permitan la emisión y recepción de información por este grupo de personas.

### *3.3. Acceso a bienes y servicios:*

En este ámbito se incluye tanto la posibilidad del uso y disfrute de los bienes y servicios, como a la posibilidad de adquirir los mismos. En el primer caso, el art. 29 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social establece las condiciones básicas que deben cumplir los bienes y servicios que estén a disposición del público, haciendo referencia para ello a la estrategia del diseño universal. Dentro de este apartado hay que destacar la accesibilidad en los productos, pero también en servicios y prestaciones sanitarias y educativas, servicios laborales y de empleo, prestaciones de Seguridad Social, servicios de ocio, cultura y deporte, etc.

Respecto del segundo caso, el relativo a la posibilidad de adquisición, es necesario hacer referencia al empleo como medio para lograr poder adquisitivo por el que se posibilitará después acceder a esos bienes y servicios. Así, tanto en el acceso al empleo como en el desarrollo de la relación laboral se deberá garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

---

<sup>16</sup> Entre la regulación de este aspecto encontramos la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social o la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (LSSICE).

<sup>17</sup> 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.

#### **4. Estrategias para la accesibilidad: Diseño para todos y ajustes razonables.**

Para poder alcanzar ese fin último, que es la plena utilización y disfrute de todos esos entornos, bienes, servicios, herramientas, etc. en condiciones de seguridad e igualdad, existen diferentes vías, de las que debemos destacar el diseño para todos y los ajustes razonables.

Por un lado, el diseño para todos es entendido como la *actividad por la que se concibe o proyecta, desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible*<sup>18</sup>. Se concibe como un instrumento o medio para poder lograr así la accesibilidad. Este concepto fue inicialmente propuesto por arquitectos estadounidenses a lo largo de los años setenta<sup>19</sup> bajo los términos de “diseño sin barreras” o “diseño accesible”, considerando que a la hora de elaborar un diseño debían tenerse en cuenta condiciones como la edad o la discapacidad de los usuarios. Con ello, se pretendía que todo lo que fuera diseñado y producido pudiera ser utilizado por la mayoría en la medida de lo posible: por eso los diseñadores debían orientar las características de sus productos hacia la mayor accesibilidad.

Más adelante, hacia los años noventa aumentó el interés por el concepto de diseño universal, y esto se plasmó en el establecimiento por parte de arquitectos, diseñadores, ingenieros e investigadores de diseño de los “siete principios del diseño universal” como guía a seguir en el diseño de productos con el fin de cubrir las necesidades de los usuarios. Dichos principios son los siguientes<sup>20</sup>:

A) *Uso Equitativo*: El diseño es útil y vendible a personas con diversas capacidades.

B) *Uso Flexible*: El diseño se acomoda a un amplio rango de preferencias y habilidades individuales.

C) *Uso Simple e Intuitivo*: El uso del diseño es fácil de entender, sin importar la experiencia, conocimientos, habilidades del lenguaje o nivel de concentración del usuario.

---

<sup>18</sup> Art. 2 Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

<sup>19</sup> Más información sobre la evolución histórica del “diseño para todos” en: EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*, Madrid, 2005, págs. 63-66.

<sup>20</sup> De “Los principios del Diseño Universal”, versión 2.0 - 4/1/97, El Centro para el Diseño Universal, N.C. State University.

D) *Información Perceptible*: El diseño transmite la información necesaria de forma efectiva al usuario, sin importar las condiciones del ambiente o capacidades sensoriales del usuario.

E) *Tolerancia al Error*: El diseño minimiza riesgos y consecuencias adversas de acciones involuntarias o accidentales.

F) *Mínimo Esfuerzo Físico*: El diseño puede ser usado cómoda y eficientemente minimizando la fatiga.

G) *Adecuado Tamaño de Aproximación y Uso*: Proporciona un tamaño y espacio adecuado para el acercamiento, alcance, manipulación y uso, independientemente del tamaño corporal, postura o movilidad del usuario.

La terminología varió hasta llegar, finalmente, al concepto de “diseño para todos”, entendiéndose por tal aquél diseño *centrado en el usuario, siguiendo un acercamiento holístico y encaminado a solventar las necesidades de las personas de todas las edades, tallas y habilidades, incluyendo los cambios que las personas experimentan a lo largo de su vida*<sup>21</sup>, según la Resolución ResAP (2001)1 del Comité de Ministros de 15 de febrero de 2001. Tal y como se establece en dicha Resolución, el objetivo de esta estrategia es *hacer el diseño y la composición de los diferentes entornos y productos accesibles y comprensibles, así como "utilizables" para todo el mundo, en la mayor medida y de la forma más independiente y natural posible, sin la necesidad de adaptaciones ni soluciones especializadas de diseño.*

Por otro lado, los ajustes razonables<sup>22</sup> son entendidos como *las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los*

---

<sup>21</sup> Resolución ResAP (2001)1 sobre la introducción de los principios de diseño universal en los *currícula* de todas las actividades relacionadas con el entorno de la construcción, Adoptada por el Comité de Ministros de 15 de febrero de 2001, en la 742ª reunión de los Subsecretarios.

<sup>22</sup> Más sobre ajustes razonables: AA.VV., “III. El alcance de la accesibilidad universal y los ajustes razonables”, en *Sobre la accesibilidad universal en el Derecho, Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, n° 42*, Dykinson, Madrid, 2007, pág.133, CAYO PÉREZ BUENO, L., *La configuración jurídica de los ajustes razonables*, CERMI.

*derechos humanos y libertades fundamentales*<sup>23</sup>. De forma similar, la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social ha establecido la definición de ajustes razonables como 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*<sup>24</sup>. Aunque en ambos textos se haga referencia expresa a las personas con discapacidad, dichas medidas de adecuación a adoptar no son únicamente dirigidas al ámbito de la discapacidad, ya que cualquier persona podemos requerir un ajuste razonable en un determinado momento. Uno de los ámbitos sobre los que más se proyecta la necesidad de ajustes razonables es el ámbito laboral<sup>25</sup>.

Al igual que el diseño para todos, los ajustes razonables también tuvieron su origen en Estados Unidos en el ámbito del empleo, cuando, en virtud de la Ley de Americanos con Discapacidades o *Americans With Disabilities Act* de 1990, se les requería a los empleadores la realización de ajustes razonables para empleados o solicitantes de empleo con discapacidad. Posteriormente, y abarcando ámbitos más amplios, el concepto de ajustes razonables se fue incorporando en diferentes instrumentos legales, tanto de ámbito internacional, como europeo o estatal, con el objetivo de llegar a la accesibilidad mediante el diseño para todos y cuando esto no fuera posible, realizando los ajustes individualizados pertinentes para alcanzar la misma. Además de una estrategia cuyo fin es lograr la accesibilidad, los ajustes razonables se reconocen como una medida contra la discriminación en el art.66. de la Ley General de los derechos de las personas con

---

<sup>23</sup> Art. 2 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, Nueva York 13 de diciembre de 2006.

<sup>24</sup> Art. 2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

<sup>25</sup> Véase RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, B., “La obligación de realizar ajustes razonables del puesto de trabajo de las personas con discapacidad” en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº127, 2014, págs. 85-120, FUNDACIÓN F. LARGO CABALLERO, Estudio “Ajustes razonables del puesto de trabajo para personas con discapacidad”, Madrid, 2008.

Por su parte, la Directiva 2000/78/CE introduce el concepto de “ajustes razonables” y contempla la necesidad de que los empresarios adopten medidas adecuadas, ajustes razonables, para garantizar la igualdad de las personas con discapacidad en el ámbito laboral.



discapacidad y de su inclusión social.

Los ajustes razonables, por lo tanto, surgen como estrategia particular cuando a pesar de la existencia del diseño para todos, la persona con discapacidad observa una limitación o exclusión por la inaccesibilidad del entorno. Como no siempre es posible hacer que todos los productos o servicios puedan ser utilizados por todas las personas, se requieren este tipo de adaptaciones especiales, siempre desde la idea de la razonabilidad<sup>26</sup>. Con el criterio de razonabilidad se pretende analizar si la ausencia del diseño para todos que hace inaccesible el producto o servicio y necesarios los ajustes razonables en los mismos, está justificada o no y para ello se evalúan situaciones como la contrariedad o no de las adaptaciones a realizar, lo costoso de la medida en proporción al número de personas que la vayan a requerir o utilizar, las características de la persona, el cumplimiento o no de los requisitos de la accesibilidad exigidos en las normas, etc. Si desde ese examen de razonabilidad se deduce que la inaccesibilidad está injustificada, le corresponderá una sanción y se deberá regularizar la situación y remediar la falta de accesibilidad. Si, por el contrario, se deduce la justificación de la inaccesibilidad y de la falta de diseño para todos, los ajustes razonables entrarán en juego para adoptar las medidas necesarias en el bien o servicio en relación con un sujeto determinado.

### **III. GRUPO NORMATIVO DE LA ACCESIBILIDAD:**

En este apartado analizaré el grupo normativo de la accesibilidad, entendiendo por tal grupo aquél *bloque homogéneo de reglas jurídicas jerárquicamente articuladas y recíprocamente relacionadas*<sup>27</sup> que regulan la accesibilidad. Para su estudio, se sistematizará de acuerdo a los diferentes ámbitos territoriales que regulan la normativa relativa a nuestro objeto de estudio, la accesibilidad.

---

<sup>26</sup> Para ampliar información sobre el examen de la razonabilidad de los ajustes razonables véase EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*, Madrid, 2005, págs. 71-74.

<sup>27</sup> ALENZA GARCÍA, J.F., “Régimen legal de la atención y protección de las personas con discapacidad”, en BELTRÁN AGUIRRE, J.L. y EZQUERRA HUERVA, A. (Dir.), *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pág. 36.

## **1. La Accesibilidad en el ámbito internacional:**

### *1.1. Normativa anterior a la Convención de 2006:*

En primer lugar, hemos de saber que en el ámbito internacional y a raíz de la actividad de la Organización de las Naciones Unidas, existen pluralidad de textos que, no teniendo como destinatarios en exclusiva a las personas con discapacidad, contienen disposiciones sobre la dignidad, igualdad, prohibición de discriminación y reconocimiento de derechos humanos de todas las personas, que resultan igualmente aplicables en el ámbito de la discapacidad y están directamente relacionados con el fundamento de la accesibilidad. Hablamos de disposiciones como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1954 (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y otros Convenios de Derechos Humanos contra la discriminación de colectivos específicos como la mujer, los niños, etc. Concretamente sobre accesibilidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General número 14 (*General Comments*) sobre el art. 12 del PIDESC relativo al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, hizo referencia expresa a la accesibilidad, estableciendo que el derecho a la salud implica también otro elemento *esencial e interrelacionado*: la accesibilidad como condición que deben cumplir los establecimientos, bienes y servicios de salud. En este documento se diferencian cuatro dimensiones de la accesibilidad: la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica y el acceso a la información. Como aspecto de nuestro interés debemos destacar la accesibilidad física, en virtud de la cual los establecimientos, bienes y servicios de salud deben estar al alcance geográfico de todos y deben tener un acceso adecuado en los edificios para que las personas discapacitadas puedan acceder.

Por otro lado, en diciembre de 1993 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad*<sup>28</sup>, que, aunque no siendo vinculantes desde el punto de vista jurídico, sí que supusieron un compromiso por parte de los Estados Miembros para la adopción de medidas en este ámbito.

---

<sup>28</sup> Resolución de la Asamblea General 48/1996, de 4 de marzo de 1994.

## 1.2. Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad:

La Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad se presenta como el primer instrumento de derechos humanos del siglo XXI y como el primero de carácter vinculante que protege de manera general los derechos de las personas con discapacidad<sup>29</sup>. Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006 y con ello, se produjo un cambio trascendente en el tratamiento de este colectivo, ya que, a pesar de no reconocer derechos nuevos respecto de los instrumentos internacionales anteriores de carácter general ya mencionados, estableció con mayor claridad las obligaciones que tienen los Estados con el fin de garantizar la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad. Tal y como expresó el presidente del Comité Especial de negociación del texto, Don MacKay, *lo que trata de hacer la convención es elaborar detalladamente los derechos de las personas con discapacidad y establecer un código de aplicación*<sup>30</sup>. Así, lo que se persigue con su aprobación es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”<sup>31</sup>.

El texto se estructura a lo largo de un preámbulo y 50 artículos. En el preámbulo se habla ya de la accesibilidad, reconociendo su importancia en diferentes ámbitos, como el entorno físico, social, económico y cultural, la salud y la educación, la información y comunicaciones, y como medio para que las personas con discapacidad gocen plenamente de sus derechos y libertades. Se reconoce así a la accesibilidad como un elemento necesario para el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales.

El art. 3 reconoce los principios en los que se inspira la Convención, que son los siguientes:

---

<sup>29</sup> Para un mayor conocimiento sobre la Convención véanse PALACIOS, A., BARIFFI, F., *La Discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007, CABRA DE LUNA, M.A., BARIFFI, F., PALACIOS, A., *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional de las Naciones Unidas*, Ramón Areces, Madrid, 2007, CUENCA GÓMEZ, P., *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad: Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*, Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 2012.

<sup>30</sup> En Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, *La Convención en síntesis*, disponible en <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/convention.html>

<sup>31</sup> Art. 1 relativo al propósito.

- 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.

La accesibilidad, además de ser un principio inspirador, viene reconocida en el art. 9 como un derecho necesario para que las personas discapacitadas puedan vivir independientemente y participen plenamente en la sociedad<sup>32</sup>. Para ello, como la Convención es un instrumento vinculante, los Estados Partes se ven jurídicamente obligados a respetar sus disposiciones y por ello deben adoptar las medidas relativas a la accesibilidad y eliminación de obstáculos y barreras de acceso en el entorno físico, transporte, información y comunicaciones, y otros servicios e instalaciones de uso público como escuelas, viviendas, instalaciones médicas o lugares de trabajo. Esas medidas sobre accesibilidad deben adoptarse en relación con tres ámbitos: la comunicación, el diseño universal y los ajustes razonables.

- a) La comunicación se incluye en la libertad de expresión y de opinión y acceso a la información del art.21, y abarca el lenguaje oral, escrito, de señas, el Braille y otros medios de comunicación táctil, dispositivos tecnológicos de información, etc.
- b) Encontramos previsiones sobre *diseño universal*, por ejemplo, en el art. 2 donde se establece su definición<sup>33</sup> o en el art. 4 donde se reconoce la obligación de los Estados Partes de promover el diseño universal tanto en el desarrollo de productos y

---

<sup>32</sup> Es a partir de la aprobación por parte de la ONU de la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad cuando podemos concretar las diferentes funciones jurídicas que tiene la accesibilidad universal. En primer lugar, la accesibilidad como elemento necesario para posibilitar el disfrute de los derechos fundamentales, en segundo lugar, como principio inspirador de la propia Convención y, en tercer lugar, como derecho subjetivo.

<sup>33</sup> *Se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.*

bienes, como en la elaboración de las normas y directrices.

- c) Para garantizar la igualdad y eliminar la discriminación por motivos de discapacidad, la Convención observa en su art. 5 la realización de *ajustes razonables*, entendiendo por tales *las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*<sup>34</sup>. Estas modificaciones se prevén además en distintos ámbitos, como en el acceso a la justicia (art. 14), en la educación [art. 24.2. c) y art. 24.5] y en el trabajo y el empleo [art. 27.1. i)].

Por último, el art. 34 de la Convención establece la creación del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, como órgano de supervisión del cumplimiento de la Convención a quien le corresponderá examinar los informes presentados por los Estados Partes sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención y sugerirles las recomendaciones que estime oportunas.

## **2. La accesibilidad en el ámbito europeo:**

Aunque los esfuerzos no fueron pocos, hemos de saber que en el ámbito comunitario<sup>35</sup>, se tardó en contar con un instrumento de carácter vinculante de protección de las personas con discapacidad, pues hasta el Tratado de Ámsterdam, la protección de este colectivo se limitaba a establecerse mediante resoluciones o programas de actuación, o lo que se conocen como textos de *soft law*<sup>36</sup>.

De todas formas, y en la actualidad, la Unión Europea lo que ha pretendido, desde un

---

<sup>34</sup> Art. 2 Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>35</sup> Para más detalle véase ALAMEDA CASTILLO, M.T., *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y la Unión Europea*, Comares, Granada, 2006.

<sup>36</sup> Con este término nos referimos a los instrumentos jurídicos que no son obligatorios, pero que influyen en una situación legislativa; se ha denominado así por considerarse un derecho de naturaleza incierta, menos vinculante y menos seguro, es decir, se trata de una serie de normas que carecen de uno de los elementos de la norma jurídica que es el efecto o consecuencia jurídica. Tal y como se estableció en *International and Comparative Law in Honour of Judge Erades* por TAMMES, se trata de «*un fenómeno que presenta las características del "Derecho" en cuanto a su pretendido efecto de influenciar en el deseo y de restringir la libertad de aquellos a quien el soft law se dirige*», pero que al ser mencionado produce la sensación de que «*algo falta en la naturaleza jurídica o vinculante del Derecho tal y como lo conocemos en la vida cotidiana*». Más sobre el Soft Law en el ámbito comunitario en: ALONSO GARCÍA, R., “El soft law comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm.154 enero-abril 2001, pág. 63-94.

enfoque social integrador, es crear instrumentos para integrar plenamente a las personas con discapacidad y superar todas las limitaciones y obstáculos mediante la accesibilidad en todos los ámbitos.

### *2.1. Resoluciones y programas de actuación anteriores al Tratado de Ámsterdam:*

El primer documento de referencia expresa a la discapacidad es la Resolución del Consejo de 21 de Enero de 1974 sobre *un programa de acción social*; pero sobre la accesibilidad, en este primer grupo, debo mencionar varias resoluciones sectoriales de los años 80 y 90, entre las que destacan el *Programa HELIOS I (1988-1992), de Integración de niños y jóvenes minusválidos en los sistemas educativos ordinarios*<sup>37</sup> y el *Programa HELIOS II (1993-1996) “Hacia la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas”*, ambos de la Comisión Europea. Entre estos dos programas, se aprobó además la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores* de 9 de diciembre de 1989, donde se puso de manifiesto las medidas que precisaban las personas con discapacidad, que, entre ellas, se hizo referencia a “la accesibilidad, la movilidad, los medios de transporte y la vivienda”<sup>38</sup>. Por su parte, el Programa HELIOS II hace referencia a la accesibilidad como medio para superar la discriminación en diferentes ámbitos como en el empleo, la educación, la comunicación, etc. En estos textos la Comisión insta a los Estados a suprimir “los obstáculos que tienen a los minusválidos apartados de la vida de su comunidad”.

A finales de los años 90, en la *Comunicación de la Comisión sobre igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía, de 30 julio 1996*, titulada “Una nueva estrategia comunitaria en materia de minusvalía”<sup>39</sup>, se habla de la dificultad que tienen los ciudadanos con discapacidad en cuestiones de movilidad y acceso a medios de transporte. Dicha Comunicación, en su descripción de los obstáculos a la igualdad de oportunidades, destaca como problema el siguiente:

*Movilidad y acceso. Aunque las consideraciones de acceso (en el sentido amplio del*

---

<sup>37</sup> Adoptado a través de la Decisión de 18 de abril.

<sup>38</sup> Punto 26º de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

<sup>39</sup> ALENZA GARCÍA, J.F., “Régimen legal de la atención y protección de las personas con discapacidad”, en BELTRÁN AGUIRRE, J.L. y EZQUERRA HUERVA, A. (Dir.), *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pág. 41-43.

*término) pesan de forma considerable en una sociedad como la nuestra, de gran movilidad, muchos sistemas de transporte y edificios públicos siguen siendo inaccesibles o difícilmente accesibles. Esta situación se ve agravada por las barreras arquitectónicas y de infraestructura. Aunque se han realizado considerables avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones, queda mucho por hacer para aprovechar el potencial de esta tecnología y garantizar que los futuros progresos tengan en cuenta las necesidades de las personas con minusvalía. Evidentemente los principios de "concepción para todos" y de acceso universal reportan numerosas ventajas recíprocas para muchos otros grupos.*

Esta Comunicación de la Comisión supuso un avance importante, pues se logró superar la sectorización en el tratamiento de la discapacidad que, anteriormente, prácticamente sólo se regulaba en el ámbito del acceso al empleo, y, además, a partir de ese momento, las acciones de la UE de protección de las personas con discapacidad partieron desde un enfoque del principio de igualdad de oportunidades y del respeto de sus derechos humanos inherentes.

## *2.2. Disposiciones vinculantes de derecho originario en el TFUE y actos de derecho derivado:*

Es el Tratado de Ámsterdam en 1997 el que, mediante la reforma introducida en el art. 13 del Tratado de Constitutivo de la Comunidad Europea, realiza una referencia expresa a la discapacidad, habilitando así al Consejo para *adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, (...) discapacidad, edad u orientación sexual*. Dicha incorporación supuso una gran significación, pues hasta entonces solo se preveía la adopción de medidas para combatir, simplemente, la discriminación<sup>40</sup>. Se produce entonces la primera referencia expresa a la discriminación por discapacidad en un texto convencional.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE (firmada y proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000) aunque no crea derechos nuevos, es incorporada al TFUE y con ello

---

<sup>40</sup> Véase BOIXAREU CARRERA, A., CARPI BADIA, J.M., *El tratado de Ámsterdam: génesis y análisis sistemático de su contenido*, Bosch, Barcelona, 2000.

adquiere carácter jurídicamente vinculante<sup>41</sup>. Ésta realiza igualmente un reconocimiento de la discapacidad: En la Parte II incluye derechos entre los cuales debemos destacar el de no discriminación por causa de discapacidad (artículo 21.1) y el de acción positiva e integración de las personas discapacitadas (art. 26).

A partir de la promulgación de estas disposiciones, se elaboran diversos textos en el ámbito del derecho derivado de la UE. En materia de accesibilidad, debemos mencionar la *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, que contempla medidas específicas como la *obligación de realizar ajustes razonables para las personas con discapacidad*<sup>42</sup>. En su art. 5 establece la obligación de los empresarios de realizar las adecuaciones necesarias en función de las necesidades de las personas con discapacidad a su cargo.

Relativo a los años más recientes, no podemos olvidar el Reglamento 1107/2006 aprobado en 2006 por el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre los *derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo*, como primer texto vinculante que regula de forma exclusiva la protección los derechos de las personas con discapacidad.

### *2.3. Otras disposiciones programáticas:*

Además de esas directivas, en materia de accesibilidad se logran grandes avances en diferentes ámbitos, a través de numerosas actividades y otros instrumentos y disposiciones programáticas llevadas a cabo por la UE. Uno de estos ámbitos es la accesibilidad en el transporte, la cual se persigue conseguir tanto con el *Programa de acción comunitario sobre el acceso al transporte* de 1993, como con la *Recomendación 98/78/CE del Consejo, de 4 de junio de 1998, sobre la creación de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad*.

No podemos olvidarnos, además, de otros planes europeos, como el aprobado en 2003 sobre “Igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad: un plan de acción

---

<sup>41</sup> MANGAS MARTÍN, A., *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario, artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

<sup>42</sup> Considerando núm. 17 Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.



europeo” por el que se reforzó el ámbito de la accesibilidad en el entorno mediante supresión de barreras.

#### *2.4. Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020:*

El siguiente logro importante en materia de discapacidad y accesibilidad deriva de la Comunicación de la Comisión de 15 de noviembre de 2010 presentada al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones: la “Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras”. Su objetivo principal es “capacitar a las personas con discapacidad para que puedan disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la economía y sociedad europeas”. De los mandatos que derivan de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, del Tratado de Funcionamiento TFUE y de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas descrita anteriormente, la Estrategia pretende dar cumplimiento a todas esas disposiciones con el objetivo de *mejorar la situación social y económica de las personas con discapacidad*.

Esta estrategia pretende *reforzar la participación de las personas con discapacidad en la sociedad y la economía para mejorar el ejercicio de sus derechos*. Se centra principalmente en eliminar los obstáculos que impiden a personas discapacitadas participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones e identifica para ello diferentes ámbitos de actuación entre la UE y sus Estados miembros. Entre ellos, la accesibilidad es entendida como el “acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, al transporte, a las tecnologías y os sistemas de información y las comunicaciones, y a otras instalaciones y servicios en las mismas condiciones que el resto de la población”.

#### *2.5. Foro Europeo de la Discapacidad (FED):*

Por último, en el ámbito europeo debo destacar el Foro Europeo de la Discapacidad (FED), como organización internacional creada tras la puesta en marcha del Programa Helios II, en 1996, por las organizaciones de personas discapacitadas y sus familias con el objetivo de defender los asuntos comunes de todo ese grupo de personas y representar a las

mismas ante la UE.

En él, son las propias personas con discapacidad y sus familias quienes adoptan las decisiones, con el fin de “hacerse ver” para lograr la efectividad plena de sus derechos en cualquier ámbito.

### **3. La Accesibilidad en el ámbito estatal:**

Nuestra Constitución, a pesar de ser anterior a todos estos textos internacionales y comunitarios mencionados que integran la discapacidad, dedica uno de sus artículos a la regulación de los derechos de las personas con discapacidad. Nos referimos al art.49 CE, del que más adelante se hablará; pero antes, en el marco normativo estatal haré referencia a otros derechos y principios generales de la Constitución que inciden en las personas con discapacidad como ciudadanos y sujetos de derechos fundamentales que son, y de los que podremos extraer la justificación de la accesibilidad universal.

#### *3.1. Derechos y principios generales de la Constitución que inciden sobre la discapacidad y accesibilidad:*

##### A) Art. 1.1 CE: La Libertad, la justicia y la igualdad:

Este artículo establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

En el ámbito de la accesibilidad, el valor superior de este precepto que resulta de nuestro interés es, principalmente, la libertad. De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, la libertad supone el reconocimiento de *la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten, de acuerdo con sus propios intereses y preferencias*<sup>43</sup> y por eso considero que la misma está directamente relacionada con el objetivo que persigue la accesibilidad sobre conseguir el libre desarrollo del individuo. Queda claro que, para lograr dicho objetivo, resulta necesaria la eliminación de todo obstáculo que impida ese libre desarrollo de la persona.

Sobre el valor de la igualdad, se hará referencia en el párrafo siguiente, en relación

---

<sup>43</sup> STC 123/1989, de 18 de julio, FJ 6º.

con el art. 14 CE; y respecto del valor de la justicia, se considera que viene formada por la adecuada relación de la igualdad y la libertad.

B) Art. 9.2 y 14 CE:

Este primer precepto establece que “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”. El segundo de los preceptos, el art. 14 reconoce el derecho a la igualdad de la siguiente manera: *Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

Si las personas con discapacidad, por su condición personal, se ven privadas de los medios necesarios que posibilitan el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos, como son las condiciones de accesibilidad, se estaría generando un trato discriminatorio y por lo tanto vulnerando su derecho a la igualdad.

Se observa así necesaria y justificada la intervención del Estado en favor de las personas con discapacidad como garantía de la igualdad formal y la no discriminación. En este sentido, la igualdad formal supone la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los iguales en el contenido y en la aplicación de la ley. La igualdad material, sin embargo, haría referencia al objetivo de equiparar a los individuos en las condiciones reales de existencia<sup>44</sup>.

### *3.2.Principios rectores de la política social y económica:*

Como ya he apuntado, el art. 49 CE está expresamente dedicado a los derechos de las

---

<sup>44</sup> Además de los artículos de la Constitución Española mencionados, también la accesibilidad viene implícitamente comprendida en otros artículos, como el art. 10 o el 19 donde se establece, por un lado, la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, y el derecho a la libre circulación. Para garantizar el libre ejercicio de estos derechos resulta necesaria una adecuada configuración de la accesibilidad. Uno de los ámbitos sobre los que se proyecta la misma, es precisamente, la movilidad y el acceso al entorno físico.

Art. 10 CE: *La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.*

Art. 19 CE: *Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.*

personas con discapacidad, por lo que además de los derechos y principios constitucionales mencionados, no debemos olvidar la parte social de nuestra CE donde encontramos los principios rectores de la política social y económica. Debemos destacar<sup>45</sup>:

A) Art. 49 CE: Este precepto establece:

*“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 este precepto encontramos el fundamento de que los poderes públicos intervengan para prestar una especial atención a las personas con discapacidad, pues hablamos de un mandato constitucional dirigido a las Administraciones Públicas. Podemos diferenciar cuatro ideas relacionadas con la accesibilidad que se contienen en el mandato reconocido en este precepto: previsión, tratamiento, rehabilitación e integración<sup>46</sup>.

a) Previsión: La accesibilidad se puede considerar como una medida que tiende a “prevenir” la discapacidad, ya que las barreras son factores que causan situaciones de discapacidad. Por lo tanto, para lograr la prevención de la discapacidad se deberá contar con medidas que prevengan situaciones inaccesibles.

b) Tratamiento: La discapacidad hemos de entenderla como una cuestión de derechos humanos y por ello, es evidente que la persona con discapacidad debe ser considerada como un ciudadano con los mismos derechos que el resto. Partiendo desde esa interpretación, la accesibilidad es entonces la condición que garantiza el ejercicio y goce de los derechos a todas las personas.

c) Rehabilitación: En el proceso de rehabilitación de una persona con discapacidad, la accesibilidad resulta también instrumento necesario para contribuir al logro

---

<sup>45</sup> Dentro de los principios rectores de la política social y económica, además del art. 49 CE, resultan de interés para la cuestión tanto el art. 20.1 CE sobre los derechos de expresión e información que reconoce expresamente el *uso de la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*, como el art. 35 CE relativo al derecho del trabajo o el art. 41 relativo a la salud y asistencia social. Para más información sobre esta cuestión véase ROIG BATALLA, A., *Derechos fundamentales y tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs)*, Bosch, Barcelona, 2010.

<sup>46</sup> Nociones expresadas por el EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*, Madrid, 2005, págs.20-23.

de una mayor autonomía de estas personas, pues está dirigida a la normalización o rehabilitación social. La normalización hace referencia al principio en virtud del cual *las personas con discapacidad deben poder llegar una vida normal, accediendo a los mismos lugares, ámbitos, bienes y servicios que están a disposición de cualquier otra persona*<sup>47</sup>. Por todo ello, el poder acceder en igualdad de oportunidades a los mismos lugares, bienes y servicios que el resto de personas es una condición necesaria para que las personas con discapacidad puedan llevar una vida plena.

d) Integración: Al pretenderse un diseño de la sociedad capaz de hacer frente a todas las necesidades de los ciudadanos, la accesibilidad es una condición necesaria para la plena integración, inclusión y participación de todos.

### 3.3. Leyes anteriores a la Refundición:

Además de los derechos y principios constitucionales mencionados, el marco regulador de la discapacidad estuvo protagonizado durante más de veinte años por tres normas, tres leyes distintas aprobadas en momentos temporales distintos,<sup>48</sup> que a continuación se analizarán:

#### A) Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (en adelante, LISMI):

En un primer desarrollo y en respuesta al mandato establecido en el art. 49 CE se promulgó esta ley, cuyo objeto fue regular la atención y apoyo de las personas con discapacidad. Tal y como estableció después la Exposición de motivos del Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, esta primera ley *supuso un avance relevante para la época*.

Los principios sobre los que se inspira la LISMI son los derechos que el art. 49 CE reconoce para las personas con discapacidad, y las medidas y actuaciones que reconoce esta ley, se proyectan sobre tres ejes distintos: prevención, rehabilitación e integración. Es en

---

<sup>47</sup> Art. 2. i) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

<sup>48</sup> ALENZA GARCÍA, J.F., “Régimen legal de la atención y protección de las personas con discapacidad”, en BELTRÁN AGUIRRE, J.L. y EZQUERRA HUERVA, A. (Dir.), *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pág. 49 -52.

este último donde encontramos cuestiones relativas a la accesibilidad. El título IX en su sección primera, regula aspectos de movilidad y barreras arquitectónicas. En los artículos 54 a 61, se habla sobre la exigencia de que los edificios, la urbanización, vías públicas, parques, jardines etc., se construyan, diseñen y reformen en condiciones de accesibilidad y utilidad para los minusválidos<sup>49</sup>. Establece también que *las normas técnicas básicas sobre edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de los minusválidos*<sup>50</sup>.

La LISMI reconoce también la accesibilidad en el ámbito de la integración laboral (art. 37 y ss.), estableciendo, por ejemplo, la obligación de los empresarios de adoptar medidas de adaptación al puesto de trabajo y a la accesibilidad de la empresa; medidas todas ellas tendentes a garantizar el acceso al empleo, al desempeño del trabajo, al progreso profesional y formativo, de las personas con discapacidad.

B) Ley 51/2003, de 2 de diciembre de 2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad (en adelante, LIONDAU):

La aprobación de la LIONDAU, tras más de 20 años de aplicación de la LISMI, supuso un impulso a las políticas reguladoras de las personas con discapacidad. Con ella se mueven dos estrategias de intervención novedosas: la *lucha contra la discriminación y la de accesibilidad universal*<sup>51</sup>.

Esta ley consideró que la accesibilidad universal es condición necesaria para la consecución de una vida independiente, además de considerar que su ausencia es una forma clara de discriminación indirecta. Por eso, ya entre sus principios inspiradores, reconoce la accesibilidad universal a la que se refiere 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*

---

<sup>49</sup> La LISMI hace referencia a las personas con discapacidad con el término “minusválido”, entendiéndolo por tal, como ya hemos hecho referencia en epígrafes anteriores, *toda persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales.*

<sup>50</sup> Art. 58.1 LISMI.

<sup>51</sup> Exposición de Motivos Parte I de la LIONDAU.

*natural posible*<sup>52</sup>. La LIONDAU prevé además la vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad cuando se incumplan las exigencias sobre accesibilidad (art. 4 y ss.). De esta manera, la accesibilidad además de ser un principio inspirador de la ley, consiste en una medida contra la discriminación (art. 6 y ss.) que tiene como fin *prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorablemente que otra que no lo sea, en una situación análoga o comparable*<sup>53</sup>.

En el art. 10 se establece el mandato al Gobierno de regular las *condiciones básicas de accesibilidad*, que reconocerán medidas concretas para cada ámbito o área (accesibilidad en las relaciones con las Administraciones públicas, en el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, en las tecnologías, productos y servicios de la sociedad de la información y medios de comunicación, en los medios de transporte, etc.), y que en todo caso, deberán incluir disposiciones mínimas sobre: accesibilidad en edificios y entornos, en instrumentos, equipos y tecnologías, en bienes y productos, instalaciones, apoyos complementarios (como ayudas económicas, servicios o tratamientos especializados, asistencia humana o animal), normas internas de empresas o centros, planes y calendarios para la implantación de las exigencias de accesibilidad, etc.

Además, las Administraciones Públicas deben asegurar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, mediante la inclusión de normas de accesibilidad en sus planes de calidad, como medida de fomento (art. 13). Otra de las medidas de fomento establecidas por la LIONDAU son los planes y programas de accesibilidad (art. 16) que deberán ser promovidos por las Administraciones públicas en colaboración con organizaciones representativas de las personas con discapacidad. En cumplimiento de estas medidas, debemos destacar el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 aprobado por el Gobierno y reconocido en la Disposición Final 4ª de la LIONDAU.

- C) 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 (en

---

<sup>52</sup> Art. 2 apartado c) LIONDAU.

<sup>53</sup> Art. 6 LIONDAU.

adelante, LINSADIS):

La LIONDAU no estableció ningún régimen sancionador, pero sí que en ella se recogió la obligación del Gobierno de remitir a las Cortes, en el plazo de 2 años, un Proyecto de Ley que estableciese un régimen de infracciones y sanciones en materia de discapacidad. Aunque con retraso, esto se cumplió y por eso contamos con la LINSADIS de 2007 que completa tanto la regulación de la LIONDAU, como también la normativa sobre la discapacidad.

*3.4. Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:*

En este marco temporal descrito, se produjo como ya sabemos, la aprobación por la ONU de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su ratificación por España en 2007. La aprobación de la Convención requirió su adaptación normativa en el ámbito estatal, que se materializó con la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Esta ley supuso un gran reforzamiento del modelo social como forma de entender la discapacidad, y con ella se adaptaron los principios y definiciones de la Convención a la normativa estatal, incorporando así al ordenamiento jurídico español este instrumento internacional que recoge los derechos de las personas con discapacidad.

Con ella se modifican varios artículos de la LIONDAU y de la LINSADIS, entre los que debemos destacar el ajuste sobre la definición de “persona con discapacidad”, o la incorporación de una sanción accesoria.

De acuerdo con su art. 3, la ley se aplica en los siguientes ámbitos: telecomunicaciones, información, espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transportes, bienes y servicios a disposición del público, relaciones con las Administraciones públicas, Administración de justicia, y patrimonio cultural.



3.5. *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (en adelante, TRLDDIS)*<sup>54</sup>:

En cumplimiento de lo establecido en la Disposición final segunda de la ley 26/2011 sobre armonizar la LISMI, LIONDAU y LINSADIS, se aprueba un Texto Refundido que da como resultado la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Mediante este texto refundido se consigue regularizar, aclarar y armonizar las anteriores LISMI, LIONDAU y LINSADIS. El TRLDDIS ha tenido como referentes los principios y derechos que reconoce la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Nos encontramos así con un texto que cuenta con un articulado extenso (105 artículos), 11 disposiciones adicionales, 1 transitoria y 3 finales.

A) Definiciones:

Su artículo 2 nos ofrece pluralidad de definiciones, que, aunque varias de ellas ya las conozcamos, debemos destacar el apartado k) que define la accesibilidad universal como *la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible*. Esto presupone la estrategia de diseño universal y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables a adoptar. Como también sabemos, el diseño universal se define como *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*

---

<sup>54</sup> En ALENZA GARCÍA, J.F., “Régimen legal de la atención y protección de las personas con discapacidad”, en BELTRÁN AGUIRRE, J.L. y EZQUERRA HUERVA, A. (Dir.), *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, págs.52-60 se hace un análisis del TRLDDIS. Más sobre el TRLDDIS en ARENAS ESCRIBANO, F., CABRA DE LUNA, M.A., *Comentario al texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, La Ley, Las Rozas, 2015.

*necesidad de adaptación ni diseño especializado*<sup>55</sup>.

Por otro lado, los ajustes razonables son entendidos como *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*<sup>56</sup>.

#### B) Principios y ámbito de aplicación:

El TRLDDIS enumera en su art. 3 los 13 principios en los que se inspira; resultan a destacar la vida independiente, la no discriminación, la igualdad, la accesibilidad y el diseño universal, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, etc.

El ámbito de aplicación del TRLDDIS en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal viene relacionado en el art. 5 con medidas específicas, a saber: 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.

#### C) Derechos de las personas con discapacidad:

Los derechos que regula especialmente el TRLDDIS son seis, pero hemos de advertir que como sabemos y de acuerdo con el art. 7.1 TRLDDIS, les son de aplicación todos los derechos y obligaciones del resto de ciudadanos. Son los siguientes:

- a) Sistema de prestaciones sociales y económicas (art. 8 y ss.)
- b) Derecho a la protección de la salud (art. 10 y ss.)
- c) Atención integral (art. 13 y ss.)
- d) Derecho a la educación (art. 18 y ss.)
- e) Derecho a la vida independiente (art. 22 y ss.)

---

<sup>55</sup> art. 2.l) TRLDDIS.

<sup>56</sup> art. 2.m) TRLDDIS.

- f) Derecho al trabajo (art. 35 y ss.)
- g) Derecho a la protección social (art. 48 y ss.)
- h) Derecho de participación en los asuntos públicos (art. 53 y ss.)

Es, principalmente, en el derecho la vida independiente donde se incardina la accesibilidad universal, como medida para asegurar este derecho y la plena participación de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida. Para ello, es deber de los poderes públicos la regulación de *las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que garanticen los mismos niveles de igualdad de oportunidades a todas las personas con discapacidad*<sup>57</sup>.

D) Régimen sancionador: a este aspecto se hará referencia en un apartado posterior.

### 3.6. CERMI:

Por último, hemos de mencionar al CERMI<sup>58</sup>, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, como organismo encargado desde la sociedad civil española, de velar por los derechos de la ciudadanía con discapacidad.

## 4. Marco autonómico de la accesibilidad: Comunidad Foral de Navarra<sup>59</sup>.

Navarra fue pionera en el ámbito de la accesibilidad y la supresión de barreras. En un primer momento, se promulgó en 1988 una Ley Foral que obligaba a hacer accesibles sus calles y edificios públicos, con su consiguiente reglamento de desarrollo. Así, en la normativa de nuestra Comunidad Foral, encontramos:

*4.1. Ley foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales y 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:*

---

<sup>57</sup> art. 23.1 TRLDDIS.

<sup>58</sup> El CERMI realiza pluralidad de publicaciones, todas ellas en materia de discapacidad, entre las que podemos destacar *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*, 2010; *Los derechos del niño con discapacidad en España*, 2008; *Las personas con discapacidad en el medio penitenciario en España*, 2008, etc.

<sup>59</sup> Sobre la accesibilidad en nuestra Comunidad Foral, véase DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA, *La Accesibilidad física y sensorial en Navarra: Informe especial al Parlamento*, Navarra, 2006.

Esta ley foral de 1988 se aprueba para mejorar el bienestar general, facilitando las condiciones de accesibilidad y la utilización por 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, así como de las nuevas unidades de transporte público (...) y de medios de comunicación*<sup>60</sup>. Igualmente, lo que pretende es la eliminación de las barreras físicas o sensoriales existentes en dichos ámbitos. Fue aprobada al respaldo del art. 49 CE, y en ejercicio del art. 44 1 y 2 de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en virtud del cual se le otorga a Navarra la competencia exclusiva en 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 y de otros artículos como el art. 49.1.f) LORAFNA que otorga también competencia exclusiva a Navarra respecto del transporte desarrollado en el territorio foral.

Su Reglamento de desarrollo, aprobado un año después, pretendió establecer las normas técnicas necesarias para la aplicación de lo establecido en la ley foral y en él, se establecen definiciones de conceptos técnicos relacionados con la accesibilidad, como el de *recorrido, paso libre, rampas, etc.*

Seguidamente, muchas otras Comunidades Autónomas promulgaron su normativa autonómica sobre accesibilidad. Por ejemplo, la ley de accesibilidad de Cataluña en 1991<sup>61</sup>, a la que le siguieron Madrid y Baleares en 1993, las de Murcia y Castilla la Mancha en 1994, Asturias y Canarias en 1995, y Extremadura, Galicia, País Vasco<sup>62</sup> o Valencia en los años siguientes.

Esta primera Ley Foral a la que nos referimos, fue posteriormente modificada por la Ley Foral 22/2003, de 25 de marzo, vigente hasta el 15 de abril de 2010.

#### *4.2. Ley foral 5/2010 de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas de Navarra:*

El propio Preámbulo de esta Ley Foral reconoció que, a pesar de los esfuerzos

---

<sup>60</sup> Preámbulo de la LF 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales de Navarra.

<sup>61</sup> Llei de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres arquitectòniques, Decret 100/84 sobre supressió de barreres arquitectòniques, Llei d'integració social dels minusvàlids.

<sup>62</sup> En esta comunidad autónoma podemos mencionar el Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco sobre *Accesibilidad en edificios de uso público de la comunidad autónoma del País Vasco*, de 2003.

realizados desde la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, las desigualdades sociales respecto de las personas con discapacidad persistieron. Para lograr superar esas dificultades y renovar los impulsos a las políticas de las personas con discapacidad, resultó necesaria la aprobación de una nueva Ley Foral, la cual recoge dos estrategias imprescindibles en este ámbito: la estrategia de lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal. El Parlamento aprobó esta Ley Foral el 6 de abril de 2010, con el objeto de *garantizar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad en relación con la accesibilidad universal y diseño para todos respecto a los entornos, los procesos, bienes, productos y servicios, así como en relación con los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, de tal forma que los mismos se hagan comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en igualdad de condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible*<sup>63</sup>.

Su ámbito de aplicación, de acuerdo con el art. 3, se extiende a las siguientes áreas:

- A) Las telecomunicaciones y la sociedad de la información.
- B) Los espacios públicos urbanizados, las infraestructuras y la edificación.
- C) Los transportes.
- D) Los bienes y servicios a disposición del público.
- E) Las relaciones con las Administraciones Públicas.
- F) Las Universidades y el sistema educativo.

Con esta Ley Foral se renuevan algunos aspectos respecto de los anteriormente regulados, como, por ejemplo, la referencia de “persona con discapacidad” en lugar de la terminología utilizada con anterioridad, o la regulación de ámbitos novedosos como los relacionados con la sociedad de la información y telecomunicaciones, que la Ley Foral de 1988 no reconocía.

En ella, se reconocen también distintas medidas destinadas a la consecución de los objetivos fijados por la Ley Foral; entre ellas, medidas contra la discriminación (art. 7), medidas de acción positiva (art. 8), o medidas de fomento, promoción y participación (art. 10).

Otro de los aspectos que contempla dicha Ley Foral es el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones (art. 15), en el que se prevén infracciones leves (art.

---

<sup>63</sup> Art. 1 de la LF 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas.

15.1), graves (art. 15.2) y muy graves (art. 15.3), que se remite asimismo a la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por último, hemos de advertir que, con la aprobación de la Ley Foral, se crea también el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal y de la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (art. 17 y ss.), un órgano consultivo y de participación, dependiente del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra. Con su creación, entre otras finalidades, se pretende el cumplimiento de la ley foral, el asesoramiento, estudio, revisión de sus disposiciones y la vigilancia y el control de todo lo relativo a la misma, así como también la emisión del informe anual al Parlamento de Navarra sobre el grado de cumplimiento de dicha ley. En él participan distintos departamentos del Gobierno de Navarra, así como también diferentes asociaciones y organizaciones.

#### *4.3. Otras leyes relacionadas con la accesibilidad en nuestra Comunidad Foral:*

A) Ley Foral 7/1995, de 4 de abril, por la que se regula el régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados correspondiente a personas con disfunción visual total o severa y ayudadas por perros guía:

El art. 44 LORAFNA atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materia de asistencia social, en virtud del cual se promulgó la LF de Servicios Sociales de 30 de marzo de 1983, que sirvió de fundamento de la posterior Ley Foral 7/1995. Con ella, se pretendió garantizar a las personas con disfunciones visuales un acceso, deambulación y permanencia no limitados, en lugares públicos.

En ella, se considera “perro guía” a *aquel can que, habiendo sido adiestrado en un centro oficialmente homologado al efecto, haya concluido por adquirir las aptitudes precisas para el acompañamiento, conducción y auxilio de personas afectas por disfunciones visuales totales o severas*<sup>64</sup>. Esta ley foral en su art. 3 delimita los lugares considerados espacios públicos o de uso público, en los que podrá ejercerse el derecho de acceso con perro guía, entendiendo por tales los establecidos en la legislación urbanística

---

<sup>64</sup> Art. 2 Ley Foral 7/1995, de 4 de abril, por la que se regula el régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados correspondiente a personas con disfunción visual total o severa y ayudadas por perros guía.

vial como peatonales, los locales o establecimientos públicos (centros de ocio, centros de ocio, colegios, centros de enseñanza, centros sanitarios, religiosos, museos, almacenes, etc.), los espacios hoteleros y de restauración, y los medios de transportes colectivos de titularidad pública o uso público.

B) Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, de deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia y la Orden Foral 535/2016, de 24 de noviembre, de su desarrollo:

La anterior Ley Foral quedó sin efecto con la promulgación de la Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, reguladora de la libertad de acceso al entorno, de deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, que deja de centrarse exclusivamente en el reconocimiento de estos derechos para las personas con disfunción visual, para abarcar al conjunto de personas que, padeciendo alguna discapacidad del tipo que sea, precisan también de los perros guía para su vida cotidiana por ejemplo, para facilitar sus condiciones de vida, asistenciales o médicas.

En la misma, se reconocen el derecho de acceso al entorno (art. 4 y ss.) de la persona con discapacidad acompañada del animal, las obligaciones que tienen como usuarios, propietarios, adiestradores y agentes de socialización y las responsabilidades derivadas de dicha utilización (art. 11 y ss.), y se realiza también una regulación completa del régimen de los perros de asistencia (art. 13 y ss.). Por último, se regula también un régimen sancionador (art. 24 y ss.)

En cumplimiento a lo establecido en la disposición final primera de la LF 3/2015, se dicta la Orden foral 535/2016, de 24 de noviembre, en desarrollo, aplicación y cumplimiento de dicha Ley Foral.

#### *4.4. Situación actual de nuestra Comunidad Foral:*

El Gobierno de Navarra, el pasado enero de 2017 anunció su intención de impulsar una nueva ley foral que actualice la accesibilidad a universal para adaptarla a la normativa

estatal y a la comunitaria. Como sabemos, está vigente la Ley Foral de 2010, pero desde entonces hemos contado con la aprobación en 2013 del TRDDIS y con la Estrategia 2020 de la UE. Para ello, se ha reunido este 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, en el que se ven representados distintos departamentos del Gobierno de Navarra (Departamento de Industria, Energía e Innovación, de Inclusión y Protección Social, de Educación, de Medio Ambiente y Ordenación del territorio, de Presidencia y Gobierno Abierto, etc.) así como también las organizaciones y asociaciones relacionadas con este ámbito (CERMI, consumidores de Navarra “Irache”, Asociación Española de Normalización y Certificación AENOR, Asociación de Industria de Navarra AIN, Asociación de Empresas Navarras de TIC ATANA, etc.). En esta reunión, donde se anunciaron estas intenciones, también se dieron a conocer las instrucciones para la elaboración de los informes de impacto de accesibilidad y discapacidad que deben integrarse en la tramitación de la normativa.

##### **5. Marco local de la accesibilidad:**

Entre la normativa de ámbito local sobre accesibilidad<sup>65</sup>, hablaré de una de las iniciativas que el Ayuntamiento de Pamplona pretende abordar durante este año 2017: La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pamplona, entre otras previsiones, prevé elaborar una ordenanza o reglamento municipal en materia de movilidad *que abra la puerta a una nueva manera de entender el espacio público con el peatón en el centro del diseño urbano*<sup>66</sup>. La aprobación de dicha ordenanza parte del área de Gobierno Transparente, que pretende constituir un equipo de trabajo para la elaboración de la misma. Con ella se pretende el ajuste de la normativa local de Pamplona a los planeamientos y exigencias establecidos por el TRLDDIS en materia de accesibilidad universal.

Por otro lado, en relación a la accesibilidad universal podemos mencionar también la Ordenanza Municipal de Tráfico de la ciudad de Pamplona (BON 53 de 04/05/2009), modificada por Pleno el 1 de octubre de 2015 (BON 238 de 27/11/15), que regula la tarjeta de

---

<sup>65</sup> Concretamente sobre accesibilidad en bares y locales de Pamplona, véase: IBILI, *Accesibilidad de bares y restaurantes de Pamplona*, Pamplona, 2007.

<sup>66</sup> Nota de prensa de 29 de diciembre de 2016, Área de Gobierno Transparente. Ayuntamiento de Pamplona.



estacionamiento para personas con movilidad reducida, su solicitud, requisitos y plazas reservadas para ello.

## **6. Funciones jurídicas de la accesibilidad:**

Tras esta exposición de la situación normativa de la accesibilidad, podemos observar como este concepto ha ido evolucionando, desde considerarse un mero atributo o condición de los bienes, productos o servicios, hasta adquirir la categoría de derecho con la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Así, la accesibilidad la podemos verla desde 2 enfoques distintos que resultan de nuestro interés: como contenido de los derechos fundamentales y como un derecho autónomo.

Atendiendo a la relación de la accesibilidad con los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y a los que previamente se ha hecho referencia, ésta puede abordarse desde la siguiente perspectiva: La Constitución Española no contiene ninguna referencia expresa de la accesibilidad cuando menciona a las personas con discapacidad en el art.49 CE, por lo que no puede considerarse derecho fundamental, pero sí que puede ponerse en relación con otros derechos fundamentales como el derecho a la igualdad y no discriminación del art.14 CE. La accesibilidad es, por lo tanto, condición necesaria para el posible disfrute efectivo de los derechos fundamentales por parte de las personas con discapacidad y, por lo tanto, existe lo que en el ya citado Informe de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad y Universidad Carlos III de Madrid, denomina, *derecho a no ser discriminado por ausencia de accesibilidad*<sup>67</sup>.

La otra de las perspectivas sería considerarla derecho autónomo de las personas con discapacidad, que podrá ser exigible en tanto en cuanto los Estados apliquen la Convención, que, en nuestro caso, hemos observado cómo España, en aplicación de la misma, ha desarrollado diversas normas y pluralidad de leyes que dotan a la accesibilidad de un contenido y consideración como derecho. Por lo tanto, observamos como en nuestro

---

<sup>67</sup> EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*, Madrid, 2005, págs.109-115.

Ordenamiento jurídico existe un derecho a la accesibilidad autónomo y subjetivo, y como tal, es susceptible de invocación.

#### **IV. MECANISMOS JURÍDICOS DE DEFENSA ANTE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MATERIA DE ACCESIBILIDAD:**

Después del estudio realizado sobre la accesibilidad y de acuerdo a la configuración jurídica de la que la hemos dotado, me veo en la necesidad de analizar los diferentes mecanismos de reacción existentes en función de la situación de que se trate, para que las personas con discapacidad reaccionen cuando se producen vulneraciones en sus derechos por motivos de ausencia de medidas de accesibilidad o de ajustes razonables. Me centraré en aquellas actuaciones administrativas o que tienen consecuencias administrativas, pero además de lo que se expresará a continuación, la protección de cada derecho a la accesibilidad en el ámbito concreto de que se trate (entre particulares, en el empleo y la ocupación, etc.) será posible realizarla ante la vía judicial procedente (jurisdicción civil, social, etc.). En las diferentes posibilidades, además, se han añadido ejemplos reales extraídos de los diferentes Informes Anuales del Defensor del Pueblo de Navarra, correspondientes a los años 2014, 2015 y 2016 y algunos casos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia.

##### **1. Régimen de recursos ante actuaciones administrativas que vulneran el derecho a la accesibilidad: actos, licencias, autorizaciones y contratos.**

Si mediante la actuación de la Administración una persona con discapacidad ve vulnerados sus derechos de accesibilidad, se podrá recurrir la misma mediante los diferentes recursos administrativos ordinarios (recurso de alzada, recurso potestativo de reposición, y en su caso, recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra) y al recurso contencioso-administrativo.

Distinguimos entre diferentes actuaciones administrativas que pueden vulnerar el derecho a la accesibilidad de una persona con discapacidad:

### *1.1. Actos administrativos:*

Podrán impugnarse en vía administrativa tanto aquellos actos administrativos que ignoren el derecho subjetivo a la accesibilidad universal<sup>68</sup>, como aquellos que violen un interés legítimo<sup>69</sup>. La persona con discapacidad, por lo tanto, como titular del derecho a la accesibilidad universal, estará legitimada para recurrir dichos actos por medio de los recursos disponibles.

Como ejemplo de esto, se mencionará un supuesto real cuya queja llegó al Defensor del Pueblo y se expresó en el Informe Anual de 2015 (Navarra) del mismo. Ocurrió que el Ayuntamiento de Tafalla sancionó a un ciudadano por estacionar su vehículo en la acera cuando trasladaba a su domicilio a su madre, que tenía discapacidad. La calle donde reside no disponía de plazas de aparcamiento para personas con discapacidad y todos los demás aparcamientos de la zona estaban ocupados, por eso se vio en la necesidad de aparcar en la acera próxima a su domicilio. Por parte del Defensor del Pueblo, se insta a dicho Ayuntamiento a que deje sin efecto la sanción y devuelva las cantidades satisfechas al ciudadano.

Mediante la impugnación de un acto administrativo por vulneración del derecho subjetivo de la accesibilidad se podrá solicitar la anulación del acto y la indemnización correspondiente por el perjuicio causado por el mismo.

### *1.2. Licencias:*

Cuando una Administración Pública haya otorgado una licencia, por ejemplo, a un edificio que no reúna todas las condiciones de accesibilidad, las personas con discapacidad, en virtud de su derecho de accesibilidad universal, estarán legitimadas para recurrirla, como actuación administrativa que es.

---

<sup>68</sup> Sobre la formación y el significado histórico del derecho subjetivo, MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: Derecho subjetivo e interés legítimo, una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016, págs.33-47.

<sup>69</sup> El interés legítimo se define en MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: Derecho subjetivo e interés legítimo, una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pág. 272-273, como la *situación activa que permite al ciudadano exigir el cumplimiento de la legalidad que abre márgenes de discrecionalidad administrativa* o también como *una especie de derecho subjetivo correlativo a la obligación prevista en la norma jurídico-administrativa destinada a finalidades de interés general, y en particular, la reguladora de las potestades administrativas, todas ellas, tanto las regladas como las discrecionales*.

En este sentido, se podría mencionar una de las situaciones contempladas en el Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2014 (Navarra), en la cual el Ayuntamiento de Pamplona concedía una licencia a un edificio de viviendas que autorizaba la sustitución de los dos ascensores existentes por uno sólo, haciendo imposible, por lo tanto, la entrada y salida de personas con discapacidad a sus domicilios durante el periodo de ejecución de las obras.

Además de la legitimación de la propia persona con discapacidad que ve vulnerado su derecho a la accesibilidad, sobre las licencias referentes al ámbito urbanístico tenemos que hablar también de la acción popular urbanística<sup>70</sup>. En virtud de la misma, los ciudadanos, sin necesidad de tener una legitimación especial o interés, podrán ser parte de un procedimiento administrativo. Es el art. 5. F) del Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, donde se prevé esta posibilidad<sup>71</sup>. Así, en el supuesto de que una licencia no sea conforme con la legalidad exigida sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, cualquier ciudadano estará legitimado para impugnarla por ostentar el derecho a ejercer la acción popular urbanística.

### *1.3. Contratos:*

En materia de legitimación activa contractual la jurisprudencia ha venido exigiendo el criterio de la participación en la licitación<sup>72</sup> para poder impugnar las decisiones en esta materia. Es decir, en virtud de esta interpretación, solo las personas quienes hayan sido parte en el procedimiento contractual podrán ostentar el interés legítimo para recurrir.

La Sentencia del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 17 de mayo de 2005 justificaba la necesidad de ser participante en el sistema de adjudicación, en

---

<sup>70</sup> Para más información sobre la acción popular, véase: REGO BLANCO, M.D., *La acción popular en el derecho administrativo y en especial, en el urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., *La acción popular en el derecho administrativo*, Reus, Madrid.

<sup>71</sup> Dice así: Derechos del ciudadano (...) f) *Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.*

<sup>72</sup> Entre otras, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 20 de julio de 2005, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 17 de mayo de 2005, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 10 de julio de 2006.

tanto que *no pueden hacerse valer para impugnar un determinado acto administrativo intereses que, por no integrar el contenido del acto, no son susceptibles de pronunciamiento alguno en el proceso de que se trate y, por lo tanto, no pueden servir de fundamento para invocar la legitimación activa en el proceso*<sup>73</sup>.

No obstante, el TC en su Sentencia 119/2008, de 13 de octubre, reconoció legitimación para recurrir a quienes tengan interés legítimo a pesar de no haber participado en la licitación y la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público reconoció igualmente legitimación activa para interponer recurso especial en materia de contratación a *toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso*<sup>74</sup>. Así, toda persona que acredite tener derechos o intereses legítimos también ostentan legitimación.

En el último caso, si lo que nos encontramos es ante un contrato público que vulnere el derecho a la accesibilidad universal, las personas con discapacidad que *se hayan visto perjudicados sus derechos o intereses legítimos*<sup>75</sup> podrán interponer, además de los recursos administrativos ordinarios, el recurso especial en materia de contratación pública<sup>76</sup>.

Por un lado, de acuerdo con lo establecido en el art. 40 y ss. del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), los contratos susceptibles de recurso especial son los Contratos Sujetos a Regulación Armonizada (SARA), los contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de la LCSP de valor igual o superior a 193.000 euros, los contratos de gestión de servicios públicos cuyo presupuesto de gastos de primer

---

<sup>73</sup> STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 17 de mayo de 2005, Fundamento jurídico 2º.

<sup>74</sup> Art. 312 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público introducido por las exigencias de la Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras., hoy modificada por la Directiva 2007/66/CE.

<sup>75</sup> Art.42 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público, sobre la Legitimación para interponer recurso especial en materia de contratación pública.

<sup>76</sup> CANDELA TALAVERO, J.E., *El Recurso especial como instrumento de control en materia de contratación pública*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2015.

establecimiento sea superior a 500.000 euros (excluido el IVA) y el plazo de duración superior a cinco años y los contratos subvencionados establecidos en el artículo 17 LCSP.

Por otro, los actos susceptibles de impugnación mediante este recurso son los anuncios de licitación, los pliegos y documentos contractuales donde se establezcan las condiciones que rigen la contratación, los actos de trámite del procedimiento de adjudicación que decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar en el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, y los acuerdos de adjudicación de los poderes adjudicadores.

## **2. Contra reglamentos o disposiciones administrativas generales:**

Cuando la ausencia de accesibilidad se produzca en el ámbito del desarrollo normativo podemos encontrarnos con que un reglamento sea contrario a lo establecido en la normativa sobre los derechos de las personas con discapacidad, por vulnerar sus disposiciones o contravenir lo establecido por la Ley. En ese caso, se podrá acudir directamente a la vía judicial sin previo recurso administrativo.

Por ejemplo, si una ley que regula la accesibilidad universal y diseño para todos se ve desarrollada por un reglamento que contravenga su contenido y por ese motivo una persona con discapacidad observa violados sus derechos, podrá “atacar” ese reglamento de las siguientes formas:

### *2.1. Mediante recurso directo:*

Un primer supuesto sería acudir a la vía contencioso administrativa para impugnar directamente el reglamento y solicitar su anulación.

Las personas legitimadas para ello son las contempladas en los arts. 19 y 20 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Entre éstas, podemos incluir a las personas con discapacidad que al ver vulnerados sus derechos de accesibilidad por lo contenido en un reglamento, están legitimadas al ostentar un derecho o interés legítimo.

El plazo para ello es de 2 meses desde el día siguiente a la publicación de la disposición impugnada, conforme al art. 46.1 LJCA.

## *2.2. Mediante recurso indirecto:*

El otro supuesto, sería la impugnación a través del recurso indirecto, regulado en el art. 27.2 de la LJCA, que dice:

*Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.*

Con el mismo se le permite al interesado recurrir un acto administrativo dictado en aplicación del reglamento ilegal en cuestión, fundando esa impugnación en la ilegalidad del reglamento en virtud del cual se dicta el acto recurrido. Este recurso podrá interponerlo cualquier administrado titular de un derecho o de un interés, con fundamento en la existencia de una relación de causalidad entre la supuesta ilegalidad de la norma y el sometimiento al Derecho del acto de aplicación. Por lo tanto, la persona con discapacidad a la que le haya sido de aplicación un acto basado en un reglamento que no respeta lo establecido por las normas de rango superior sobre accesibilidad, estaría legitimada para actuar de esta manera.

## **3. Sanciones:**

Otra de las vías por las que se pueden denunciar vulneraciones del derecho a la accesibilidad sería mediante el régimen de infracciones y sanciones. En virtud de este régimen, se podrán solicitar multas o sanciones por incumplimientos en las exigencias de accesibilidad, ya sea por parte de personas físicas o jurídicas, o por parte de la Administración.

Además de la existencia del régimen sancionador que reconoce Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público (en adelante, LSP), en el ámbito de la accesibilidad, las personas con discapacidad cuentan con un sistema sancionador con mayores garantías. Observemos las principales características de este régimen reforzado e instaurado por la LINSADIS que posteriormente

fue recogido por el TRLDDIS<sup>77</sup>:

### *3.1.Un específico régimen sancionador para la discapacidad:*

La LINSADIS, tuvo el objeto de establecer un régimen sancionador que completase la regulación sobre las personas con discapacidad y garantizase el cumplimiento de *las condiciones básicas en materia de no igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*<sup>78</sup>, cumpliendo así con el mandato establecido por la LIONDAU. En el TRLDDIS, por su parte, cuando integró la LISMI, LIONDAU y LINSADIS, estableció un régimen sancionador común aplicable en todo el Estado, y otro específico para cuando la competencia sancionadora la ostente la Administración General del Estado por tratarse de conductas infractoras que se proyectan sobre más de una Comunidad Autónoma<sup>79</sup>, sin perjuicio de que la legislación autonómica pueda desarrollar y ampliar sus disposiciones.

Observamos como el objeto del TRLDDIS, por lo tanto, es más específico ya que establece las infracciones y sanciones concretamente para el ámbito de la accesibilidad.

### *3.2.Legitimación y derechos:*

La legitimación para solicitar la iniciación de un procedimiento sancionador, es decir, la persona con condición de interesado, también es más amplia en el régimen del TRLDDIS que en la LPAC. En esta última, el concepto de interesado, según su art. 4<sup>80</sup>, recoge a:

- *quienes promuevan el procedimiento administrativo como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos,*
- *los que tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento,*

---

<sup>77</sup> ALENZA GARCÍA, J.F., “Derechos de las personas con discapacidad en el régimen sancionador en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal” en el Vol. col. *Por el derecho y la libertad*, Iustel, 2014, págs. 1516-1537.

<sup>78</sup> Art.1 LINSADIS sobre el ámbito de la misma.

<sup>79</sup> Art. 15 LINSADIS y art. 94 TRLDDIS.

<sup>80</sup> Para más información sobre esta cuestión, véase REBOLLO PUIG, M., “Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador”, en vol. col. *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993.



- *aquellos que puedan verse afectados por la resolución en sus intereses legítimos, y se personen en el procedimiento.*

En el apartado 2 del mismo artículo, se reconoce que *las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos o sociales serán titulares de intereses legítimos en los términos que la ley reconozca.*

Por su parte, el TRLDDIS refuerza de nuevo la posición de las personas con discapacidad en el procedimiento sancionador, reconociendo una legitimación especial a determinados sujetos. Así, en el art. 89 se reconocen como legitimados a las personas con discapacidad, sus familias y las organizaciones representativas y asociaciones en las que se integran.

Respecto de las primeras, queda claro que las personas con discapacidad son, como ya se ha venido diciendo, *aquellas que presenten deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás*<sup>81</sup>. Este concepto se equipara a las personas a las cuales se les haya reconocido una discapacidad en grado igual o superior al 33%, a los pensionistas con incapacidad permanente total, absoluta, o gran invalidez y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Respecto de las familias, no se hace una regulación del concepto ni de qué parientes quedan, por lo tanto, legitimados en el procedimiento sancionador.

Sobre las organizaciones representativas legitimadas, se engloba cualquier tipo de organización que represente a las personas con discapacidad o a sus intereses.

Los derechos que ostentan las personas con condición de interesados en el procedimiento administrativo sancionador, además de los derechos comunes del procedimiento administrativo<sup>82</sup>, son los siguientes:

---

<sup>81</sup> Art. 4 TRLDDIS.

<sup>82</sup> El art. 53.1 LPAC concreta los derechos que asisten a todo interesado en el procedimiento administrativo, que son:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción,

- *A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.*

- *A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario*<sup>83</sup>.

### *3.3.Responsables y sanciones:*

Respecto de los posibles responsables de las infracciones en materia de accesibilidad, podrán ser tanto personas físicas como jurídicas que incurran en las acciones u omisiones establecidas como infracción leve, grave o muy grave en los art. 81y 95 TRLDDIS. Las sanciones a las que deberán hacer frente por las infracciones cometidas, serán multas desde 301 euros hasta 1.000.000 euros, pero además podrán imponerse sanciones accesorias (art. 85 TRLDDIS, art. 6 LINSADIS), como la prohibición de recibir ayudas oficiales, la supresión de aquellas ayudas ya reconocidas, la inhabilitación para ejercer actividades de cuidado en aquellas instituciones que presten dichos servicios, etc.

El art. 86, además de la sanción que se pueda imponer, prevé el derecho a una

---

en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

<sup>83</sup> Art. 53.2 LPAC.

indemnización por daños y perjuicios sufridos por la persona con discapacidad a consecuencia de la ausencia de las condiciones básicas de accesibilidad en el acceso y utilización de bienes y servicio a disposición del público.

Otra de las garantías establecidas por el TRLDDIS es que reconoce unos plazos de prescripción más amplios que los previstos en la normativa de las Administraciones Públicas, concretamente en la LSP. En virtud del TRLDDIS, las infracciones leves prescribirán en 1 año, las graves en 3 años y las muy graves en 4 años (art. 82) y las sanciones leves prescribirán en 1 año, las graves en 4 años y las muy graves en 5 años (art. 87); frente al régimen de la LSP donde *las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año*<sup>84</sup>.

#### *3.4. La accesibilidad del expediente sancionador*<sup>85</sup>:

Precisamente, tratándose de una ley que persigue garantizar el cumplimiento, entre otras, de las condiciones básicas de accesibilidad universal de las personas con discapacidad, establece la obligación de que las autoridades administrativas faciliten el pleno ejercicio de los derechos debiendo documentar los procedimientos sancionadores en soportes accesibles para las personas con discapacidad. En virtud de esta garantía, todos los actos administrativos, tanto los de trámite como los definitivos, los de comunicación y los de intimación deberán aportarse en soportes accesibles.

#### *3.5. Recursos:*

Respecto de los recursos disponibles ante la resolución sancionadora, al ser un acto administrativo, se podrá recurrir por medio de los recursos administrativos de la LPAC, a los que nos referiremos en el siguiente epígrafe.

Lo que sí que hay que resaltar es que el art. 89 TRLDDIS reconoce legitimación para interponer recursos contra los acuerdos de archivo de las actuaciones o contra la resolución

---

<sup>84</sup> Art. 30 LSP.

<sup>85</sup> Disposición adicional primera de la LINSADIS y art. 90 TRLDDIS.

desestimatoria del procedimiento sancionador a las organizaciones y asociaciones anteriormente citadas. Es decir, así como en los demás aspectos mencionados observamos mayores garantías para las personas con discapacidad, en la cuestión de los recursos las personas con discapacidad ven restringidas sus posibilidades. Esto también ocurre respecto de las familias, a las que se les reconoce legitimación para solicitar el inicio del procedimiento sancionador, pero no para recurrir la decisión que se pronuncia sobre la imposición o no de las sanciones.

### *3.6.Efectividad de este régimen sancionador:*

Para esta cuestión se han analizado los resultados obtenidos en el Informe Especial al Parlamento de Navarra, *La accesibilidad física y sensorial en Navarra*, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra<sup>86</sup>, de diciembre de 2006. En el mismo, se realizaron una serie de cuestiones sobre el régimen sancionador específico en esta materia a diferentes municipios de Navarra sobre su eficacia, efectividad y aplicabilidad. Entre los resultados, podemos destacar que: la mayoría de Ayuntamientos están en desacuerdo con el sistema de sanciones y con su eficacia en aras de mejorar la accesibilidad, y un tercio de los mismos expresa que el régimen de sanciones no resulta aplicable por ser demasiado rígido y no tener en cuenta la variedad de situaciones.

## **4. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública:**

Si a raíz del funcionamiento del servicio público o de la inactividad u omisión de la Administración se llegasen a causar daños en una persona con discapacidad por ausencia de medidas de accesibilidad, podría dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>87</sup>. Por lo tanto, se nos abre otra vía de reclamación adicional en el ámbito de la accesibilidad.

El régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es

---

<sup>86</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA, *La Accesibilidad física y sensorial en Navarra: Informe especial al Parlamento*, Navarra, 2006, Pág. 204 a 206.

<sup>87</sup> QUINTANA LÓPEZ, T., CASARES MARCOS, A., *La responsabilidad patrimonial de la administración pública: estudio general y ámbitos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

regulado en la LPAC (artículos 1, 53, 65, 67, 81, 91, 92, 114) y en la LSP (artículos 32, 34).

En virtud del mismo, los particulares que hayan sufrido una lesión en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, tendrán derecho a ser indemnizados.

De acuerdo con el art. 61.4 LPAC, quien solicite la responsabilidad patrimonial deberá señalar la lesión producida, la relación de causalidad existente entre la actuación y el resultado lesivo, su cuantificación económica si fuera posible, y el establecimiento del momento en que se produjo dicha lesión.

Para poder recibir esa indemnización el daño producido ha de ser, de acuerdo a los requisitos del art. 32.2 LSP, *efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas*. El particular no tiene que tener el deber jurídico de soportar ese daño. No serán indemnizables los daños causados por casos de fuerza mayor.

Los requisitos que deben concurrir son:

a) Que exista un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

b) Que exista un daño antijurídico o detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, un resultado lesivo que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas<sup>88</sup>.

c) Que exista relación de causalidad directa y eficaz entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido<sup>89</sup>.

Como ejemplo, me referiré a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 2 de marzo de 2010: Una persona con discapacidad sufrió una caída en un centro de atención para “minusválidos” de Andalucía a

---

<sup>88</sup> Sobre esto, véase LÓPEZ GOÑI, M., *Responsabilidad patrimonial de la administración pública: daños personales y quantum indemnizatorio*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

<sup>89</sup> Más sobre el nexos causal en MESEGUER YEBRA, J., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: el nexos causal*, 2000.

raíz de la falta de atención del cuidador asistente. Como consecuencia, se fracturó la cadera y tuvo que estar 54 días hospitalizada y las consecuencias de esto fueron: su limitación de movilidad, quedando para siempre en silla de ruedas o en una cama, y sin posibilidad de recuperación. Se reclama por parte de los padres de esta persona, responsabilidad patrimonial de la Administración. Dejando aparte las cuestiones procesales que se tratan en la sentencia, respecto de los requisitos para que concurra la responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso serían:

- a) El hecho imputable a la administración sería la ausencia de medidas de accesibilidad, en este caso del asistente o cuidador, en centro dependiente de la Administración Pública en Andalucía.
- b) El daño antijurídico sería la caída, la fractura de cadera y las correspondientes las secuelas incurables de la persona.
- c) La relación de causalidad entre el hecho correspondiente a la administración y el daño producido: efectivamente la caída de la paciente se produjo por la ausencia de atención del cuidador que en ese momento no estaba.

Otro ejemplo, podría ser el contenido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) número 434/2010, de 26 de abril. En ella, en lugar de tratarse los daños físicos que son los más comunes, se reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños morales sufridos por un estudiante con discapacidad de la Universidad Politécnica de Valencia. Este estudiante que requería para desplazamiento una silla de ruedas, establece que los daños morales sufridos son debidos al *pretendido incumplimiento por parte de dicha Universidad de la normativa sobre accesibilidad a servicios públicos y supresión de barreras arquitectónicas (Leyes 1/1998 y 51/2003)*<sup>90</sup>. Concretamente los daños morales eran debidos a la inaccesibilidad e inadaptación de los aseos, teniendo en cuenta su necesidad de ir con frecuencia debido a la incontinencia urinaria que padecía (*haciéndose en ocasiones sus necesidades encima*<sup>91</sup>). Todo esto le causó problemas de relación social con los compañeros, inasistencia a las clases, e incluso una caída.

---

<sup>90</sup> STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) número 434/2010, de 26 de abril, fundamento jurídico 1º.

<sup>91</sup> FJ 4º.

Analizando los requisitos exigidos para que concurra responsabilidad patrimonial de la Administración, en este caso cuando se habla del daño o lesión, se diferencia entre daños continuados y permanentes<sup>92</sup>. Respecto del daño moral, el TS ha declarado que *la situación básica para que pueda darse lugar a un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico*<sup>93</sup>.

Finalmente, el recurso fue desestimado, por no existir un hecho imputable a la Administración en tanto que no concurre incumplimiento de las obligaciones por parte de la Universidad de acuerdo con lo exigido por la normativa de entonces sobre accesibilidad, que no resultó ser de aplicación por motivos temporales.

### **5. Inactividad de la Administración:**

Por último, se ha de señalar que, además de los actos administrativos y reglamentos mencionados, la inactividad de la Administración en materia de accesibilidad también puede ser objeto de recurso por parte de los ciudadanos<sup>94</sup>. La actividad que puede ser controlada en este ámbito es aquella a la que la Administración esté obligada a realizar y sea incumplida por parte de la misma.

El procedimiento para este recurso es el siguiente:

- a) Recurso contra la vía de hecho: reclamación previa en sede administrativa.
- b) Recurso contencioso administrativo contra la inactividad material:

Con el mismo se pretende obtener una sentencia que exija a la Administración dar cumplimiento a una prestación material la cual está obligada a ofrecer, o a la adopción de un acto expreso donde no actúa la figura del silencio administrativo.

Se instaura este mecanismo para que el ciudadano pueda actuar ante la *pasividad* y

---

<sup>92</sup> En esta sentencia se remite a lo establecido por la STS de 15 de diciembre de 2009 donde: *por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los daños continuados "son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad", siendo necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo.*

<sup>93</sup> Sentencias 22/mayo/1995, 19/octubre/1996, o 27/septiembre/1999.

<sup>94</sup> Para más información sobre la inactividad de la Administración, véase AGUADO I CUDOLÁ, V., *El recurso contra la inactividad de la administración en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2001, MENÉNDEZ REXACH, A., *El control judicial de la inactividad de la Administración*, Madrid, 2001.

*las dilaciones administrativas*<sup>95</sup> de la Administración.

Si la persona con discapacidad insta a la Administración para que realice la obligación a la que está sometida en materia de accesibilidad y en el plazo de 3 meses ésta no ejecuta dicho cumplimiento o no llega a un acuerdo con el interesado, se podrá deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de dicha Administración.

Los presupuestos que tienen que darse para que la inactividad sea impugnabile son:

- Que la Administración esté obligada a *realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas*<sup>96</sup>.

- Que la obligación nazca de una disposición general, un acto administrativo, un contrato o un convenio administrativo, es decir, que se base en un título que tenga un contenido *prestacional concreto y determinado, no necesitando de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella estación a la que viene obligada la Administración*<sup>97</sup>.

- Que exista ausencia de actividad material.

La persona interesada debe requerir previamente a la Administración para que realice la actividad, como fase de reclamación previa en vía administrativa, y si en el plazo de 3 meses esto no ocurre, podrá solicitarlo en la vía contencioso-administrativa mediante este recurso.

Se ha observado en los Informes Anuales del Defensor del Pueblo que los ciudadanos acuden con frecuencia a éste a raíz del incumplimiento de las Administraciones en materia de accesibilidad y para que éste les haga sus deberes legales en este ámbito. Como ejemplos, cabe mencionar la recomendación realizada por el Defensor del Pueblo en 2015 al Centro de Observación y Acogida (COA) de Beloso Alto para la eliminación de barreras arquitectónicas del centro con el fin de cumplir con la normativa vigente en la materia, sobre la falta de accesos adecuados (rampas) para personas con discapacidad en los autobuses de la línea Cintruénigo a Tudela, se le recomienda adaptar los vehículos a las necesidades de personas con movilidad reducida, etc.

---

<sup>95</sup> Exposición de Motivos LJCA.

<sup>96</sup> Art. 29 LJCA.

<sup>97</sup> STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 24 de julio de 2000.



## **6. Vía constitucional y de garantía de los derechos fundamentales:**

### *6.1. Tutela de los derechos fundamentales por medio del recurso de amparo:*

Al entender que por la ausencia de accesibilidad se puede estar vulnerando el contenido esencial de determinados derechos fundamentales<sup>98</sup>, se nos abre la posibilidad en este punto, de hablar del recurso de amparo<sup>99</sup>. Desde este punto de vista, se considera la accesibilidad directamente relacionada con el derecho a la no discriminación y es condición necesaria para que no se produzcan situaciones discriminatorias. El derecho a la no discriminación es un derecho fundamental y como tal, es susceptible de recurso de amparo como reacción a sus vulneraciones.

De conformidad con el art. 53.2 CE *cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el art. 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*<sup>100</sup>.

Los actos recurribles mediante este recurso son *las disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes*<sup>100</sup>. Entre estos se incluye, como anteriormente hemos dicho, la posibilidad de recurrir en amparo los reglamentos, siempre que a ellos se una la violación de un derecho o libertad de carácter fundamental.

Así, cuando por motivos de su condición la persona con discapacidad se vea impedida en el disfrute de cualquiera de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos, estará legitimada para acudir a los tribunales en virtud de este recurso. Para ello, deberá haber agotado la vía judicial previa. Esto es así porque el recurso de amparo es considerado como una vía subsidiaria de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que primeramente tendrá que haberse acudido al

---

<sup>98</sup> Véase MIRANDA ERRO, J., *La accesibilidad universal y su gestión como elementos imprescindibles para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Cinca, Madrid, 2016.

<sup>99</sup> Sobre el recurso de amparo, véase JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, págs. 17-27 y 81-132, CASCAJO CASTRO, J.L., GIMENO SENDRA, V., *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid, 1984, CARA FUENTES, E.I., *El Amparo judicial de los derechos fundamentales ante los tribunales de lo contencioso-administrativo*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2016.

<sup>100</sup> Art. 41.2 LOTC.

procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios y agotar todos los medios de impugnación previstos por la normativa procesal. Después de ese agotamiento podrá entonces intervenir la jurisdicción Constitucional. Quien conoce de este recurso y resuelve el mismo es, como ya sabemos, el Tribunal Constitucional

La legitimación para recurrir en amparo la tiene tanto el titular del derecho fundamental afectado, es decir, la propia persona con discapacidad, como cualquiera que hubiese sido parte en el proceso judicial con interés legítimo en el asunto.

El plazo para interponer dicho recurso es de 20 días para las disposiciones y actos administrativos y 30 días frente a resoluciones judiciales, a contar desde la notificación de la resolución que se pretende recurrir. El Tribunal Constitucional resolverá decidiendo sobre la inadmisión, otorgamiento o denegación del amparo solicitado, y en el caso de que la resolución otorgue dicho amparo, la sentencia se pronunciará además sobre la declaración de nulidad de la decisión o acto impugnado, el reconocimiento del derecho vulnerado y el restablecimiento del recurrente en la integridad del derecho afectado.

#### *6.2. Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH):*

Ante la decisión del TC sobre la no admisión a trámite de la demanda de amparo o sobre su desestimación, la última de las posibilidades con las que contamos es acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que el derecho a la no discriminación está contemplado en el Art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Este tribunal constituye la instancia supranacional de protección de los derechos humanos. Así, por la vulneración del derecho a la no discriminación por ausencia de medidas de accesibilidad universal, tras el agotamiento de todos los recursos judiciales internos disponibles, se podrá acudir al TEDH para denunciar mediante los diferentes mecanismos de defensa que éste proporciona

Podrán ser demandantes cualquier persona física o jurídica considerada víctima de una violación de los derechos humanos reconocidos en el Convenio, siempre que cumplan además con los requisitos formales que exige la demanda para ser admitida a trámite<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup>Para más información sobre el procedimiento ante el TEDH, véase MORTE GÓMEZ, C., *El procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los requisitos de admisibilidad de la demanda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, MORTE GÓMEZ, C., *Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de*

Estos requisitos<sup>102</sup> son:

- a) Identificación del demandante: La demanda debe ir firmada por el demandante a fin de que pueda ser identificado, prohibiéndose las demandas anónimas.
- b) Agotamiento de la vía interna previa: Deberá haberse agotado todos los recursos nacionales disponibles.
- c) Plazo: Interposición dentro del plazo de 6 meses al agotamiento de dichas vías internas.
- d) No admisión de demandas idénticas: no serán admitidas las demandas que ya hayan sido presentadas con anterioridad que versen sobre los mismos hechos, mismas violaciones y mismos sujetos activos y pasivos.
- e) Formulario del TEDH: es imprescindible rellenar dicho formulario, pues si este es indebidamente cumplimentado, la demanda será rechazada automáticamente.

## **7. Quejas ante el Defensor del Pueblo:**

Por último, cuando la situación no tiene esa trascendencia jurídica por no existir realmente un fundamento jurídico que lo justifique, queda la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo<sup>103</sup> para expresar las quejas ante la vulneración de derechos por parte de la Administración Pública.

Cualquier ciudadano español o extranjero podrá acudir al mismo, de manera individual o colectiva para expresar su queja; se trata de una garantía institucional de los derechos fundamentales amparados por la Constitución. Las personas con discapacidad podrán invocar ante el Defensor del Pueblo la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, quien abrirá un expediente y si considera que existe irregularidad, intervendrá ante la administración competente para obtener información sobre el caso y proponer soluciones. Estas soluciones que se propongan tienen por

---

*Derechos Humanos: condiciones de admisibilidad y modificaciones recientes del procedimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

<sup>102</sup> De acuerdo con lo establecido por DÍAZ-BASTIEN VARGAS-ZÚÑIGA, A., *Requisitos de admisibilidad de la demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en abogacia.es.

<sup>103</sup> La CE de 1978 en su artículo 54 (de las garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales) constituye al Defensor del Pueblo como un alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

objeto que la Administración adopte medidas que corrijan dicha situación irregular, pero lo que no puede es anular o modificar actos o resoluciones de las Administraciones Públicas.

En el ámbito de la accesibilidad universal se realizó por parte del Defensor del Pueblo un Informe Especial al Parlamento de Navarra titulado *La accesibilidad física y sensorial en Navarra*, de diciembre de 2006, y diferentes Informes Anuales que contienen recomendaciones también en este sentido. Algunas quejas o propuestas a destacar:

Propuesta para que los exámenes de la UNED se adapten al tipo de limitaciones que puedan encontrar los alumnos con discapacidad (adecuación de las sillas a la ergonomía de alumnos con fibromialgia, adaptaciones de tiempo y espacio para la realización de los exámenes, etc. ), recomendación para que el Departamento de Salud revise los sistemas de comunicación, instalaciones y material del servicio hospitalario de urgencias para adaptarlos a las previsiones sobre accesibilidad de las personas con discapacidad, propuesta para que el Ayuntamiento de Pamplona realice una reserva individualizada de plazas de estacionamiento para personas con discapacidad y movilidad reducida en determinados lugares como el entorno domiciliario o el lugar de trabajo, etc.

## **V. CONCLUSIONES:**

1. Sobre la discapacidad y sus causas: La discapacidad, tiene una definición jurídica amplia, porque es una situación resultado de la concurrencia de pluralidad de factores, entre ellos, la situación de deficiencia de la persona junto con las limitaciones que ésta encuentra en la sociedad. Con ello se pone de manifiesto que el modelo de enfoque de la discapacidad que mejor responde a la realidad es el modelo social, pues justifica la necesidad de la accesibilidad para lograr la plena inclusión de las personas con discapacidad.
2. Sobre la accesibilidad universal y los ámbitos sobre los que se proyecta: Los principales ámbitos donde se proyecta la accesibilidad universal es en la movilidad o acceso al entorno físico, la comunicación e información y los bienes y servicios. El objetivo de la accesibilidad es lograr que todos esos ámbitos sean pensados y

diseñados para la satisfacción de todos los ciudadanos.

3. Sobre la normativa internacional y europea: La normativa internacional sobre discapacidad y accesibilidad no fue plenamente eficaz hasta la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad. En dicho texto, la accesibilidad viene configurada como: a) principio inspirador del mismo, b) elemento necesario para el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales, y c) derecho autónomo por el que los Estados Partes quedan obligados a adoptar determinadas medidas tendentes a asegurar su protección. Es a partir de entonces cuando se refuerza el concepto de accesibilidad universal.

La normativa comunitaria sobre discapacidad también se caracterizó por ser “derecho blando” hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam, donde se realizó una referencia expresa a la discriminación por motivos de discapacidad.

4. Sobre la discapacidad y accesibilidad en el nivel constitucional estatal: Aunque la Constitución Española no haga referencia expresa a la accesibilidad, está implícitamente comprendida en algunos de los derechos fundamentales (art. 1, art. 9.2, art. 10, art. 14 CE, etc.) y en los principios rectores de la política social y económica donde se establecen mandatos a los poderes públicos en materia de discapacidad (art. 49 CE).
5. Configuración o desarrollo legal: Por otro lado, encontramos las diferentes leyes estatales (LISMI, LIONDAU y LINSADIS) que dieron lugar finalmente al actual Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLDDIS) donde se configura el derecho a la accesibilidad. A esto le sigue su desarrollo en normas reglamentarias (Código Técnico de la edificación, etc.) Por otra parte, la Comunidad Foral de Navarra cuenta también con leyes en materia de accesibilidad, entre ellas, la LF 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas de Navarra, y la posible Ley foral que en un futuro puede que actualice la accesibilidad para adaptarla al panorama estatal.
6. Sobre la accesibilidad como derecho y los mecanismos reaccionales ante su vulneración: La accesibilidad tal y como ha sido configurada en los diferentes textos normativos reguladores, puede considerarse un derecho autónomo subjetivo y como

tal, es susceptible de ser tutelado por los tribunales.

En este trabajo se han distinguido diferentes situaciones, en función del contexto en el que se haya causado la vulneración de ese derecho, y posibilidades reaccionales:

a) En primer lugar, ante actuaciones administrativas existen diferentes mecanismos reaccionales como la impugnación de actos administrativos, la impugnación de licencias o la impugnación en materia contractual. b) Ante reglamentos o disposiciones administrativas generales, existen tanto el recurso directo como el recurso indirecto. c) Además, en materia de discapacidad contamos con un régimen sancionador específico que brinda mayores garantías para garantizar el cumplimiento de las condiciones básicas de accesibilidad universal. d) En el caso de que a raíz del funcionamiento del servicio público o de la inactividad u omisión de la Administración se llegasen a causar daños a una persona con discapacidad por ausencia de medidas de accesibilidad, se nos abre otra nueva vía de reclamación que sería la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. e) También podría recurrirse la inactividad de la Administración Pública. f) Ante la vulneración de la accesibilidad en relación con los derechos fundamentales, queda abierta la posibilidad de recurrir en amparo ante el TC, y tras el agotamiento de todos los recursos internos posibles, ante al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. g) Por último, para aquellas situaciones con menor trascendencia jurídica, quedaría abierta la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA<sup>104</sup>:**

AA.VV., “III. El alcance de la accesibilidad universal y los ajustes razonables”, en *Sobre la accesibilidad universal en el Derecho, Cuadernos Bartolomé de las Casas*, nº42, Dykinson, Madrid, 2007.

AGUADO I CUDOLÁ, V., *El recurso contra la inactividad de la administración en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Marcial Pons, Madrid; Barcelona, 2001.

ALAMEDA CASTILLO, M.T., *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y la Unión Europea*, Comares, Granada, 2006.

---

<sup>104</sup> Se incluye la bibliografía directamente utilizada para la realización del trabajo, así como otras fuentes bibliográficas referenciadas en aquella.

ALEGRE MARTÍNEZ, M.A., *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*, Universidad de León, León, 1996.

ALENZA GARCÍA, J.F., “Derechos de las personas con discapacidad en el régimen sancionador en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal” en el Vol. col. *Por el derecho y la libertad*, Iustel, 2014, págs. 1516-1537.

ALENZA GARCÍA, J.F., “Régimen legal de la atención y protección de las personas con discapacidad”, en BELTRÁN AGUIRRE, J.L. y EZQUERRA HUERVA, A. (Dir.), *Atención y protección jurídica de la discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pág. 36.

ALONSO GARCÍA, R., “El soft law comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm.154 enero-abril 2001, pág.63-94

ARENAS ESCRIBANO, F., CABRA DE LUNA, M.A., *Comentario al texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, La Ley, Las Rozas, 2015.

BOIXAREU CARRERA, A., CARPI BADIA, J.M., *El tratado de Ámsterdam: génesis y análisis sistemático de su contenido*, Bosch, Barcelona, 2000.

CABRA DE LUNA, M.A., BARIFFI, F., PALACIOS, A., *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional de las Naciones Unidas*, Ramón Areces, Madrid, 2007.

CANDELA TALAVERO, J.E., *El Recurso especial como instrumento de control en materia de contratación pública*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2015.

CARA FUENTES, E.I., *El Amparo judicial de los derechos fundamentales ante los tribunales de lo contencioso-administrativo*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2016.

CASCAJO CASTRO, J.L., GIMENO SENDRA, V., *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid, 1984.

CAYO PÉREZ BUENO, L., *La configuración jurídica de los ajustes razonables*, CERMI.

CUENCA GÓMEZ, P., *Los derechos fundamentales de las personas con discapacidad: Un análisis a la luz de la Convención de la ONU*, Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares, 2012.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA, *La Accesibilidad física y sensorial en Navarra: Informe especial al Parlamento*, Navarra, 2006.

DÍAZ-BASTIEN VARGAS-ZÚÑIGA, A., *Requisitos de admisibilidad de la demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en abogacía.es.

DURAN Y LALAGUNA, P., *El ejercicio de los derechos humanos y la discapacidad en el marco de Naciones Unidas*, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº45, 2003, pp.109-118.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *El significado de la Accesibilidad Universal y su justificación en el marco normativo español*, Madrid, 2005.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, R., *La acción popular en el derecho administrativo*, Reus, Madrid.

FUNDACIÓN F. LARGO CABALLERO, Estudio “Ajustes razonables del puesto de trabajo para personas con discapacidad”, Madrid, 2008.

IBILI, *Accesibilidad de bares y restaurantes de Pamplona*, Pamplona, 2007.

JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, págs. 17-27 y 81-132.

LÓPEZ GOÑI, M., *Responsabilidad patrimonial de la administración pública: daños personales y quantum indemnizatorio*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

MANGAS MARTÍN, A., *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario, artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

MEDINA ALCOZ, L., *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo: Derecho subjetivo e interés legítimo, una revisión*, Marcial Pons, Madrid, 2016, págs.33-47.

MENÉNDEZ REXACH, A., *El control judicial de la inactividad de la Administración*, Madrid, 2001.

MESEGUER YEBRA, J., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: el nexó causal*, 2000.

MIRANDA ERRO, J., *La accesibilidad universal y su gestión como elementos imprescindibles para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Cinca, Madrid, 2016.

MORTE GÓMEZ, C., *Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: condiciones de admisibilidad y modificaciones recientes del procedimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.



MORTE GÓMEZ, C., *El procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los requisitos de admisibilidad de la demanda*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

PALACIOS, A., “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plantación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en *Colección CERMI*, núm. 36, 2008.

PALACIOS, A., BARIFFI, F., *La Discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *La dignidad de la persona desde la filosofía del derecho*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Dykinson, Madrid, 2002.

QUINTANA LÓPEZ, T., CASARES MARCOS, A., *La responsabilidad patrimonial de la administración pública: estudio general y ámbitos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

REBOLLO PUIG, M., “Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador”, en vol. col. *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993.

REGO BLANCO, M.D., *La acción popular en el derecho administrativo y en especial, en el urbanístico*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, B., “La obligación de realizar ajustes razonables del puesto de trabajo de las personas con discapacidad” en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº127, 2014, págs. 85-120.

ROIG BATALLA, A., *Derechos fundamentales y tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs)*, Bosch, Barcelona, 2010.

TORRES LÓPEZ, M.A., *La discapacidad en el derecho administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011.