

INFORME PREVIO EMITIDO POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESIBILIDAD Y SUPRESIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS, URBANÍSTICAS, DEL TRANSPORTE Y DE LA COMUNICACIÓN.

VISTO el Anteproyecto de Ley, arriba reseñado, remitido por la Gerencia de Servicios Sociales, adscrita a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, con fecha de entrada en este Consejo de 22 de abril de 1996, solicitando el preceptivo Informe de este órgano Consultivo y Asesor, tal y como dispone la Ley 13/1990, de 28 de noviembre.

VISTO que el Informe se solicita sin pedir la aplicación del procedimiento de urgencia, previsto en el art. 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social aprobado por Decreto 2/1992, de 16 de enero, procede su tramitación por el procedimiento ordinario regulado en el art. 35 de la norma.

La Comisión de Trabajo de Inversiones e Infraestructuras en su sesión del día 6 de mayo de 1996 emitió su dictamen en plazo legal, que será sometido al Pleno en su próxima reunión.

ANTECEDENTES

Primero.- La Constitución Española en su art. 9, de forma genérica, encarga a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Y en el art. 49, más concretamente, dentro del capítulo tercero dedicado a los principios rectores de la política social y económica, exige a los poderes públicos la realización de una política de integración social de los disminuidos

físicos, psíquicos y sensoriales y de amparo para el disfrute de los derechos del Título I , que la Constitución otorga a todos los ciudadanos.

La Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos, es una respuesta a ese mandato constitucional en favor de una colectividad con tanta necesidad de especial protección, contemplando actuaciones en materia de ampliación y reforma de edificios, públicos y privados, destinados a uso que conlleve concurrencia de público, en materia de planificación urbanística y en materia de transportes, si bien de forma muy genérica.

La reciente Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, aborda ya una cuestión, de tanta trascendencia jurídica, como es la conjugación de los distintos intereses en colisión.

El Estatuto de Castilla y León en su art. 7.2 hace suyo el mandato constitucional exigiendo a los poderes públicos regionales promover las condiciones y remover los obstáculos que hagan posibles que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos.

Por último, la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, de 28 de diciembre de 1988, obliga a eliminar todos los obstáculos que impidan a las personas discapacitadas su normal desenvolvimiento en la sociedad.

El Derecho Autonómico comparado goza ya de un amplio elenco de normas de esta naturaleza, algunas anteriores a 1990.

Es claro, atendiendo a lo que antecede, que la elaboración de la norma está justificada y se inscribe en el esfuerzo que las sociedades avanzadas han de realizar para garantizar que el disfrute de los bienes y servicios alcance a todos sus ciudadanos, como exigencia del principio de igualdad. Procurando a todos atención en las necesidades peculiares de cada colectivo con el nivel de servicio propio del marco de calidad de vida de los Estados del entorno en el que España se inscribe.

Segundo.- La elaboración de una norma de esta naturaleza no es tarea fácil. Por ello, el Consejo valora positivamente el esfuerzo que la misma supone; porque han de conjugarse bienes en colisión, sacrificando unos en beneficio de otros de mayor contenido social; porque ha de acertarse en la correcta combinación entre la norma de rango legal y su desarrollo reglamentario; porque la norma aplica técnicas arquitectónicas, urbanísticas, de transporte o comunicación muy diversas y en constante renovación y porque la ejecución de una norma de esta índole exige coordinar entidades públicas y privadas, contar con el hecho de la realidad a modificar y con el coste económico.

Por todos estos motivos, la norma ha de incorporar un tacto especial para lograr su objetivos con el menor coste posible, con un sentido realista que marque un camino de futuro en la acomodación de los espacios urbanos, que vaya filtrando a modo de una especial sensibilidad -al igual que ocurre con el medio ambiente, o con los derechos del consumidor- la idea de la accesibilidad de bienes y servicios a todos los ciudadanos cualquiera que sean sus limitaciones, exigiendo que sea la ciudad la que se acomode al ciudadano y no a la inversa. Siendo muy interesante contar con la experiencia, ya de un trienio, de ciudades como Salamanca y El Ferrol, que en virtud de un convenio con el INSERSO han servido de experiencia piloto para desarrollar programas integrales de accesibilidad.

OBSERVACIONES GENERALES

Primera.- La Ley resulta excesivamente rigorista y minuciosa, con una redacción de corte reglamentario, alejada del carácter programático y general que le es propio a una norma de rango legal.

Sin desconocer que una Ley de esta naturaleza ha de valorarse en términos de solidaridad, el ingente esfuerzo económico que exige, de entes públicos y personas privadas, justificaría una mayor flexibilidad, que no se encuentra en la misma. Esta aproximación a la realidad que reclamamos podría lograrse:

a) Separando, más nítidamente, su aplicación a las actuaciones de futuro en las que cabe exigir su puntual aplicación, de la adaptación de lo ya hecho en virtud de su aplicación retroactiva, actuaciones en las que sólo debe exigirse la mejor adaptación posible.

En este sentido deberían incluirse cláusulas de moderación, que supongan una salvaguardia razonable, tales como: "siempre que las actuaciones que se requieran resulten un cambio razonable y económicamente posible", "que no supongan una carga excesiva", "que no alteren fundamentalmente los bienes y servicios", u otras de análoga naturaleza.

b) Introduciendo en los requisitos y especificaciones técnicas concretas un margen de elasticidad que permita tener en cuenta la realidad de la que se parte. Así, en vez de fijar tajantemente un porcentaje o medida, fijar una franja que otorgue un margen de aplicación.

c) Otros métodos alternativos.

Segunda.- El carácter interdisciplinario de las actuaciones que requiere esta normativa, justifica la creación de un órgano asesor como la prevista Comisión Asesora que, a resultas de su desarrollo normativo previsto en la D.T. 4ª, debería contar con un equipo técnico suficiente que al tiempo de servir de apoyo e instrumento de la Comisión, esté estuviera preparado para asumir las tareas de formación, información e investigación, que el texto asigna al Centro Regional, ahorrándose de este modo el coste de la creación y sostenimiento de este último.

En caso de no optarse por la solución anterior, debería separarse más claramente las funciones de ambos órganos asesores.

Tercera.- La Ley acierta, a criterio del Consejo, al apostar por un concepto amplio de los beneficiarios de la misma. Resultando así especialmente adecuada para proteger la libertad de acceso y circulación de las personas mayores con limitaciones de movilidad impuestas por la edad, colectividad de especial importancia numérica en nuestra Comunidad.

OBSERVACIONES PARTICULARES

Primera.- La Exposición de Motivos de la Ley debe recoger una referencia a los arts. 9 y 49 de la Constitución pues son estos artículos los que habilitan la norma y parece necesaria su cita.

Segunda.- La Ley realiza una labor homologadora, porque antes de ella los Ayuntamientos venían actuando por la vía de las Ordenanzas Municipales aplicando así criterios muy variados.

El Consejo valora positivamente el hecho de que la norma haya sido ampliamente informada y que muchas de las observaciones que desde las Instituciones consultadas se han remitido a la Gerencia de Servicios Sociales hayan sido incorporadas al texto.

Tercera.- art. 1. El objetivo de la Ley debe completarse añadiendo a su texto "... y arbitra medios de control para el cumplimiento efectivo de lo en ella dispuesto".

Cuarta.- art. 2. En su letra b), el artículo hace una enumeración que no resulta completa porque se olvida de aeropuertos y helipuertos, cementerios, centros de ocio en general, y mercados de abastos, entre otros, para terminar con una cláusula de cierre que hace ineficaz la enunciación anterior, y puede dar lugar a dificultades de interpretación, por lo que debería mejorarse la redacción de este punto.

Además la expresión "Centros Laborales", recogida en este preceptor, realiza una inclusión genérica de los centros laborales en el ámbito de aplicación de la Ley, amen de permitir al desarrollo reglamentario su concreción, puede crear serias incertidumbres, cuando es un tema que tiene una regulación sectorial autónoma, por ejemplo a la luz de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que aboga por la Salud de todas las personas en los centros de trabajo, así como las imposiciones que ya realiza la LISMI.

Asimismo, se incluye de manera genérica los "establecimientos y servicios comerciales y bancarios" y los "centros turísticos y hosteleros", a los que se remite a una regulación reglamentaria que si supusiera una aplicación rigurosa

de la Ley a todos ellos, llevaría consigo perjuicios económicos a estas actividades empresariales, e incluso podría forzar a su desaparición.

Quinta.- art. 3. En este art. se recoge una serie de conceptos utilizados en la Ley, concretando su significado a los efectos de la norma. Debiendo añadirse algún otro, como : - obras de reforma, itinerarios practicables, etc.

Sexta.- art. 20. Los pasos de peatones debieran ser todos "cebrados", con rallado de pintura.

Séptima.- art. 25. Sería deseable que cualquier señalización ubicada en la vía pública fuera susceptible de percibirse, al menos, por dos de los cinco sentidos, bien directamente o por medio de ayuda técnica.

Con carácter general debe prescribirse el empleo en los suelos de utilización pública, de materiales antideslizantes, en seco y en mojado, continuos y regulares que permitan el tránsito por medios mecánicos sin riesgos innecesarios.

Octava.- art. 30. Entiende el Consejo que el nº de asientos reservado se debería concretar en función de la capacidad del vehículo.

Novena.- art. 32. Este artículo, junto a las Administraciones de la Comunidad, debiera prever la colaboración con asociaciones de minusválidos, la Universidad y otras entidades especializadas en la formación de lenguajes de signos.

Décima.- En el capítulo IV relativo a las barreras en la comunicación, cabe exigir a las compañías que ofrecen servicios telefónicos al público que, junto a éstos, ofrezcan servicios de repetidores telefónicos a aquellos clientes que utilizan dispositivos de telecomunicación para sordos, del tipo TDDS u otros.

Las señales sonoras deben permanecer activas día y noche.

Undécima.- art. 37. No se entiende bien la exclusión del régimen de subvenciones de las entidades privadas y particulares cuando éstas tengan

ánimo de lucro. Si las subvenciones son para la supresión de barreras y ayudas técnicas, el beneficio no revierte en la entidad o particular, sino en el cumplimiento de una Ley de naturaleza social, que sólo supone cargas para quienes tienen que cumplirla. En todo caso se debe mejorar la redacción.

Junto con las partidas presupuestarias que en cada caso se destinen a este fin, deberán aprovecharse los programas europeos Helios II y Horizon que otorgan amplias facultades de financiación como quedó demostrado en la experiencia piloto de Salamanca y El Ferrol. Otro instrumento de financiación necesario será la utilización de convenios suscritos entre las distintas administraciones.

Duodécima.- art. 38. Establece que las subvenciones, ayudas y créditos que conceden o gestionan las Administraciones Públicas de Castilla y León se concederán con carácter preferente a los proyectos de adaptación, proyectos de nueva planta, vehículos, etc., pero no dice con respecto a qué se dará ese trato preferente a esas finalidades: ¿Con respecto a todas las demás solicitudes de ayudas públicas?, ¿Con respecto a las medidas de fomento solicitadas en virtud de esta Ley para otros fines?. Es conveniente, en aras de la claridad, que se aclare este extremo.

Decimotercera.- Coordinación: especial importancia tiene en la aplicación de una Ley de este tipo la coordinación entre todas las Administraciones Públicas con representación en la región. Pudiendo atribuirse a la Comisión Asesora, en la que están representadas las Consejerías y las Corporaciones Locales, funciones de coordinación.

Convendría que en la referida Comisión Asesora tuvieran también representación las Diputaciones Provinciales.

Decimocuarta.- art. 40. Muchas de las funciones que están previstas para el Centro Regional pueden encomendarse a la Comisión Asesora con lo que se evitarían los gastos de creación y sostenimiento de un centro que ya existe a nivel nacional (CEAPAT) y cuya labor investigadora no presenta peculiaridades regionales. De entenderse necesario sería preferible reclamar en las transferencias del INSERSO la titularidad del Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos, con sede en Salamanca, pues este centro es uno de

los cuatro que existen a nivel nacional y puede considerarse un CEAPAT a nivel regional.

Decimoquinta.- El art. 42 establece una relación de personas responsables del cumplimiento de la norma, precepto que estaría mejor ubicado dentro del Título V que regula el régimen sancionador. El art. sólo contempla la responsabilidad de ejecución de actuaciones futuras pero está menos claramente reflejada la responsabilidad "in omitendo", esto es, por no acometer la adaptación de edificios que la Ley exige. Terminando el artículo con una "cláusula de cierre" excesivamente genérica para una norma que atribuye responsabilidades acompañadas de sanción.

Decimosexta.- art. 44. Entre los miembros que han de formar parte de la Comisión Asesora, se cita a los empresarios y sindicatos, debiendo ya en este momento, concretarse "más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León" sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario .

Así como incluir junto a los colegios profesionales, aquellas otras asociaciones profesionales con carácter interdisciplinario.

Decimoséptima.- art. 51. Debiera preverse como sanción accesoria a las infracciones muy graves, y sólo para la obra nueva que se construya a raíz de la entrada en vigor de esta Ley, la de demolición de las barreras y obstáculos que dice la Ley, pudiendo realizarse esta supresión de obstáculos por la Administración repercutiendo el gasto en el obligado a ello.

Decimooctava.- art. 53 . Debería concretarse que las personas legitimadas lo están para hacer exigir el cumplimiento de la Ley, pero no para exigir daños y perjuicios, evitando la posibilidad de que puedan ejercitarse acciones civiles indemnizatorias.

D.T. 1ª. En su letra f) introduce una cláusula de cierre excesivamente genérica que crea inseguridad, siendo preferible una remisión al art. del texto en donde figuran las actuaciones concretas que deben adecuarse en el plazo que otorga esta disposición transitoria.

D.T. 2ª. Esta disposición otorga un plazo de 2 años a las Corporaciones Locales para acomodar el contenido de sus Ordenanzas a la presente Ley, pareciendo este plazo muy corto, habida cuenta de que hasta transcurrido el primer año no contará la Ley con su desarrollo reglamentario.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Primera.- El Consejo valora positivamente la elaboración de una Ley de amplio contenido social, en cuanto que remover barreras y otros obstáculos en nuestra ciudades es una actuación no sólo en favor de personas con algún tipo de limitación en la movilidad, sino también de todas las personas en el ámbito de la calidad de vida; por cuanto favorece la accesibilidad, la seguridad, comodidad y rapidez en los núcleos urbanos.

Segunda.- La Ley coloca en un mismo nivel de exigibilidad las actuaciones de futuro de nueva planta, junto con aquéllas otras que suponen reformas y adaptaciones de elementos de edificación ya existentes. Entendiendo el Consejo que la norma requiere rigor en su aplicación de futuro y tolerancia en su aplicación retroactiva. Siendo, a estos efectos, un baremo válido la previsión de la vida de los edificios para no malgastar actuaciones costosas en aquéllos que no cuenten con una vida útil considerable.

El Consejo estima que son preferibles unos objetivos menos ambiciosos pero posibles, que una norma de aplicación poco realista, con pretensiones que no cuenten con el respaldo de una asignación presupuestaria adecuada, porque eso llevaría a convertir la Ley en una carta programática carente de toda efectividad y credibilidad.

Tercera.- Preocupa especialmente al Consejo el coste económico que la aplicación de esta norma conlleva. Sin que el Anteproyecto acierte a dar solución al sistema de financiación, en el que junto a las partidas presupuestarias que a este fin destinen las Administraciones implicadas, deben aprovecharse los Fondos Europeos y los convenios con la Junta de Castilla y León y el Estado.

El sistema de financiación del anteproyecto hace recaer sobre economías privadas las repercusiones de las exigentes modificaciones que regula, cuando el beneficio no es particular, sino general de la colectividad, incluso es posible que, sin beneficio para ninguno de los propietarios u ocupantes de los edificios y viviendas. Por ello, junto a una mayor flexibilidad en el rigor de los plazos y el carácter y amplitud de las modificaciones, debe preverse un sistema general de ayudas que sufraguen el coste de los cambios, en consonancia con el fin público que se pretende, aun cuando el mismo pueda poner de manifiesto el mero carácter voluntarista de la regulación que se propone.

Los plazos y sistemas reglamentaristas impuestos por el proyecto no tienen en cuenta el avance de las soluciones técnicas en todos los campos de aplicación de este proyecto, que podrían resolver los problemas de manera más eficaz y racional, adecuándolos a un criterio que pondere lo posible y realizable.

Cuarta.- La función homologadora que sin duda cumple la Ley al obligar a adaptar las Ordenanzas Municipales a sus preceptos, allí donde existan en la materia, necesita más plazo que el que concede la Disposición Transitoria 2ª porque la armonización no puede producirse hasta culminado el desarrollo reglamentario de la Ley, y esto acorta aún más el plazo.

Quinta.- Por lo que respecta al Centro Regional, que no es sino la reproducción regional del CEAPAT nacional, el Consejo entiende que un Instituto de estas características supondría un gasto considerable de creación, dotación y sostenimiento que no aparece justificado al no existir en la labor que se le encomienda peculiaridades características de los discapacitados de nuestra región con respecto al resto de los ciudadanos del territorio nacional. Por ello, puede nuestra Comunidad Autónoma beneficiarse de la investigación e información del CEAPAT nacional que podría contar con mayores recursos y, en todo caso, de entenderse necesario contar con un centro de este tipo en Castilla y León, es preferible reclamar en las transferencias del Inersro la titularidad del Centro de Recuperación de Minusválidos Físicos, con sede en Salamanca, que es uno de los cuatro centros del CEAPAT a nivel nacional y puede considerarse un centro de este tipo a nivel regional.

Sexta.- El régimen de transitoriedad aparece disperso en la norma, porque las Disposiciones Adicionales 5ª y 6ª son en realidad auténticos preceptos de régimen transitorio que, sin embargo, no llegan a perfilar un claro procedimiento de transitoriedad.

Séptima.- En muchas de las actuaciones previstas como infracciones en el régimen sancionador aparecen como únicos responsables posibles las distintas Administraciones, especialmente la local, siendo que también la propia Administración aparece configurada como órgano con capacidad sancionadora, se dará en muchos casos la doble condición de sancionador y sancionado en la Administración. Esta situación no aparece resuelta en el texto. Así, se sugiere por el Consejo la siguiente redacción: "Por lo cual, no se deben fijar límites mínimos para imponer sanciones por parte de los Órganos competentes -Director General y Consejero-, pudiendo cada uno imponer sanciones desde una peseta hasta el límite máximo fijado por razón de sus competencias".

Octava.- Entre las funciones de la Comisión Asesora debiera figurar expresamente la de impulso y control del cumplimiento de la Ley, elaborando un Plan o Programa de Actuaciones en los que se establezcan prioridades y se diseñe un método de evaluación del grado de cumplimiento.

En Valladolid, a 15 de mayo de 1996

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Javier García Díez