



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA MOTIVACIÓN TÉCNICA Y JURÍDICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Antecedentes

Los poderes públicos tienen encomendados la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, compensando las desventajas a las que se puedan enfrentar facilitando su plena participación en la vida política, económica, cultural y social.

Para ello, deben adoptar medidas de no discriminación que vayan destinadas a garantizar que las personas con discapacidad puedan llevar una vida independiente, entendido como el derecho a ejercer el poder de decisión sobre su propia existencia y participar activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Todo ello va encaminado a conseguir la normalización de la vida de las personas con discapacidad, de manera que puedan llevar una vida normal, accediendo a los mismos lugares, ámbitos, bienes y servicios que se encuentren a disposición de cualquier otra persona.

Desarrollo normativo estatal en materia de accesibilidad

Entre las medidas a adoptar por los poderes públicos para garantizar esta normalización se encuentran aquellas que tienen por objeto garantizar la igualdad de trato, entendida como el derecho a ser tratado en condiciones de igualdad, tanto en el acceso a la vivienda, los transportes o los espacios públicos urbanizados, como en su participación en la toma de decisiones y en el uso de sus derechos de queja y reclamación.



Para la consecución de estos objetivos se han ido desarrollando en este país una fluida normativa en materia de accesibilidad que ha afectado a todos los sectores de la sociedad.

En cuanto al ámbito competencial que a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio se refiere, es ampliamente prolija la normativa existente en materia de accesibilidad relativa a edificaciones, infraestructuras, de espacios públicos urbanizados y transporte, tanto a nivel estatal como autonómico.

Haciendo referencia a la normativa reguladora de la accesibilidad en materia de vivienda, edificaciones y espacios públicos urbanizados, el desarrollo normativo estatal se inicio en 1980, cuando se empezó a establecer reservas de viviendas de protección oficial para personas discapacitadas y se regulaban las características de los accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores de dichas viviendas.

Con la entrada en vigor de la Ley 13/1982, de integración social de los minusválidos, comienzan a regularse aspectos relacionados con la movilidad de los usuarios de sillas de ruedas. En esta ley se establece la necesidad de accesibilidad a edificios de nueva construcción o en obras de reforma, así como en la planificación y urbanización de vías públicas, parques y jardines, y se obliga a las Administraciones Públicas a legislar en la materia y a adaptar gradualmente los edificios y espacios públicos.

En 1983 se aprueba un Real Decreto por el que se regula el uso de perros-guía para deficientes visuales, estableciéndose el derecho de acceso a lugares, alojamientos, establecimientos y locales públicos y los requisitos que debían cumplirse para la utilización de perros-guía. Este Real Decreto se desarrolló en una Orden de 1985 que regulaba los locales a los que debe permitirse el acceso, al igual que el acceso a transportes públicos. Igualmente, en 1989 se



aprueba un Real Decreto por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en edificios.

Estos reglamentos se configuran como normas de carácter supletorio con respecto a las reguladas por las Comunidades Autónomas.

En la década de los noventa se aprobaron diversas normas que vinieron a mejorar el marco legal para permitir la adaptación de los edificios para facilitar la accesibilidad a los usuarios de sillas de ruedas. Así, hay que hacer referencia a la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal que se produce en 1990 que tiene por objeto facilitar la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas en edificios de vivienda, la Ley 29/1994, de arrendamientos Urbanos contempla el derecho del arrendatario a realizar obras de adaptación de la vivienda, y la Ley 29/1995, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas, que dispone de un procedimiento para que el interesado y el propietario o comunidad de propietarios lleguen a un acuerdo para la ejecución de las obras de adaptación.

Los cambios más significativos de la legislación en materia de accesibilidad se producen a partir del año 2000 con la aprobación de diversas Directivas europeas que tienen por objeto una mayor integración de las personas con discapacidad en la sociedad. Estas normas cristalizaron en nuestro país en la aprobación de la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Esta Ley introduce el concepto de “diseño para todos” y reivindica la “accesibilidad universal” como condición que deben cumplir los entornos, productos y servicios para que sean comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas. De esta manera, como recoge el preámbulo de la Ley “se pasa de hablar de disminuidos, minusválidos o deficientes, a sustituir estos



términos por los de personas con discapacidad o con déficit de ciudadanía. Ello supone cambiar el concepto de persona con problemas que necesita una atención especial por el de ciudadano con especial dificultad para disfrutar de los derechos constitucionales.

Como desarrollo de la Ley 51/2003 se han aprobado una serie de disposiciones normativas, tanto relativas específicamente a la accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, como es el caso del Real Decreto 505/2007, como relativas a otros ámbitos sociales, como es el caso del Real Decreto 1497/2007, por el que se aprueba 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, la Ley 27/2007, por el 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, o el Real Decreto 366/2007, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

Por su parte, también como consecuencia de la aprobación de la Ley 51/2003 se promulga la Ley 49/2007, 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, que establece un régimen disciplinario en la materia que es aplicable en todo el territorio español, sin perjuicio de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas puedan establecer en ejercicio de sus competencias propias.

No obstante, pese a todos los logros conseguidos en el desarrollo normativo que se ha producido en los últimos 30 años, queda un largo camino por recorrer. La aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos de



las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 supuso proceder a considerar a las personas con discapacidad plenamente como sujetos titulares de derechos y no como meros objetos de tratamiento y protección social. Una vez que estos instrumentos internacionales han sido ratificados por España, resultaba necesario adaptar la normativa nacional a fin de garantizar los derechos recogidos en la Convención. Dicha adecuación se ha producido a través de la Ley 26/2011, de 1 de agosto de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por la que se procede a la modificación de diversas normas, entre ellas, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre.

En cuanto a la normativa reguladora de la accesibilidad en el transporte, ha tenido por finalidad garantizar la accesibilidad a todos los transportes de las personas con limitaciones motoras o sensoriales, en sus desplazamientos e implantar los adecuados servicios de transporte público para las personas que, por residir en zonas rurales o de baja densidad de población, puedan ver limitado el ejercicio del derecho a la adecuada movilidad.

De esta manera, el Ordenamiento Jurídico establece un mandato dirigido a los poderes públicos encaminado a garantizar la accesibilidad en la movilidad, entendida como la capacidad de llegar, en las mejores condiciones posibles, a los lugares de residencia, trabajo, formación, asistencia sanitaria, interés social, ocio u otros destinos de interés particular, por medio de las infraestructuras disponibles y mediante el uso del medio de desplazarse que cada persona libremente elija.

Igualmente será misión de los poderes públicos velar por la sostenibilidad del sistema de transporte y la accesibilidad de todos los usuarios a los modos de transporte e infraestructuras disponibles, con supresión de las barreras arquitectónicas que dificulten la movilidad, con especial empeño en atender a



los derechos que en este tema demandan las personas con dificultades de desplazamiento.

La regulación estatal básica en materia de transportes la comprende la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Los movimientos normativos surgidos a partir del año 2000 que culminaron en la aprobación de la Ley 51/2003, y posteriormente la Ley 26/2011, a los que anteriormente se ha hecho referencia, implicó la necesidad de modificar la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. De esta manera, a partir de estos cambios normativos se introducen determinadas obligaciones en el otorgamiento de concesiones de transportes encaminadas a garantizar la accesibilidad para personas de movilidad reducida, o se reconocen nuevas infracciones administrativas como la prestación de servicios de transporte con vehículos que incumplan las prescripciones técnicas sobre accesibilidad de personas con movilidad reducida que, en cada caso, les resulten de aplicación, que lleva aparejada la imposición de sanciones.

Por otra parte, el desarrollo reglamentario de la Ley 51/2003 que se produce en materia de transporte se cristaliza en el Real Decreto 1544/2007, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad. Como hechos más destacables de este Real Decreto hay que destacar que determina las condiciones básicas de accesibilidad para los modos de transporte ferroviario, marítimo, aéreo, por carretera, en autobús urbano y suburbano, ferrocarril metropolitano, taxi y servicios de transporte especial, fija un calendario de implantación par las infraestructuras existentes y establece un plazo de tres años para que el Ministerio de Fomento elabore manuales técnicos complementarios sobre accesibilidad.



Desarrollo normativo autonómico en materia de accesibilidad

En cuanto a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.Uno. 2 y 4 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas en materia de transportes por carretera y ferrocarril cuyo itinerario discorra íntegramente por territorio autonómico, así como en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Por tanto, tras la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma tiene la obligación de hacer cumplir en el ámbito de su territorio todas las obligaciones impuestas a los poderes públicos por la normativa estatal en materia de accesibilidad, así como proceder a realizar su propio desarrollo normativo a fin de adecuar las normas nacionales e internacionales a nuestra realidad autonómica.

Todas estas obligaciones que han recaído sobre la Comunidad Autónoma relativas a la accesibilidad en edificaciones y Espacios públicos urbanizados así como en transportes han sido asumidas por la Consejería con competencias en materia de Vivienda y Transportes, que actualmente se configura en la Consejería Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

Los primeros pasos en el desarrollo normativo surgidos en nuestra Región en materia de accesibilidad lo configuran el Decreto 39/1987, de 4 de junio, sobre supresión de barreras arquitectónicas. Posteriormente se aprobó la Orden de 15 de Octubre de 1991, de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente sobre accesibilidad en espacios públicos y edificación.

Junto con estas normas fundamentales, se fueron aprobando otras en las que se empieza a ver la sensibilización que la sociedad, y por tanto, también la que los poderes públicos empiezan a tener en relación con las personas con



discapacidad. Particularmente, relacionadas con la vivienda y el transporte hay que hacer referencia al Decreto 38/1985 por el que se crea la Comisión Regional de Vivienda y se establecen normas de adjudicación de viviendas de promoción pública, en el que se prevé una reserva de viviendas a personas con discapacidad.

Otro ejemplo de esta tendencia en la normativa regional lo configura la Orden de 1 de marzo de 1995 por que se establece la obligatoriedad de instalación de ascensores de puertas y sistema de alumbrados de emergencia y dispositivos de petición de socorro en cabinas carentes de los mismos, en la que se prevé que la capacidad de los ascensores no podrá reducirse de manera que se impida su acceso a personas con discapacidad.

Por su parte, en materia de transportes, hay que hacer referencia a la Ley 3/1994 de acceso al entorno de los deficientes visuales graves acompañados de perro-guía, en la que, además del acceso a locales, centros oficiales o de ocio, prevé el acceso de los perros-guía a transporte colectivo de uso público y servicio urbano e interurbano de transporte de automóviles ligeros cuya titularidad sea de la Administración regional. Igualmente prevé un régimen sancionador en el caso de incumplimiento de las normas recogidas en esta Ley.

Pero la norma fundamental aprobada en nuestra Región que recoge los principios fundamentales regulados por la legislación estatal en materia de accesibilidad, mencionada anteriormente, y que adecua dicha normativa estatal a nuestras peculiaridades autonómicas es la Ley 5/1995, de 7 de abril, de “Condiciones de Habitabilidad en Edificios de Viviendas y de Promoción de la Accesibilidad General. Esta norma fue elaborada en el contexto de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración Social de los Minusválidos, al objeto de conseguir un marco general para facilitar la integración de las personas con discapacidades.



No obstante la entrada en vigor de esta Ley, continuaron manteniendo su vigencia el Decreto 39/1987, de 4 de junio sobre supresión de barreras arquitectónicas así como la Orden de 15 de Octubre de 1991, de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente sobre accesibilidad en espacios públicos y edificación.

La Ley 5/1995, de 7 de abril, de “Condiciones de Habitabilidad en Edificios de Viviendas y de Promoción de la Accesibilidad General” contiene una regulación específica tanto en materia de vivienda como en materia de transporte. Así, en el Título II, de accesibilidad general, se distingue, en capítulos distintos entre barreras urbanísticas, arquitectónicas, en materia de transportes y en la señalización y comunicación de edificios de uso público.

Otra aportación importantísima de esta Ley lo configura el Título III de la misma, que impone la obligación de que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma dote un programa específico incardinado en la Consejería con competencias en materia de política territorial, urbanismo vivienda y transporte, destinado a la gestión directa o mediante actuaciones con entidades locales y particulares cuyo objeto sea la supresión de barreras que obstaculicen la accesibilidad a las personas con limitaciones.

La Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, implicó un enorme avance, ya que supuso introducir una nueva forma de entender la discapacidad. No obstante, los movimientos surgidos en el seno de las organizaciones internacionales han supuesto un impulso reformador en el sentido de salvaguardar los derechos de tales personas con el objetivo de favorecer la toma de decisiones en todos los aspectos de su vida, tanto personal como colectiva, avanzar hacia la autonomía personal



desinstitucionalizada y garantizar la no discriminación en una sociedad plenamente inclusiva.

Estos objetivos se han visto plasmados a nivel estatal en la Ley 24/2011 de 1 de agosto de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sin embargo, a nivel autonómico nuestra legislación se ha quedado rezagada de los importantes logros conseguidos a nivel nacional e internacional, lo que implica la imperiosa necesidad de que entre todos consigamos la aprobación de una ley que recoja la esencia de los movimientos de la normativa internacional y que lleve aparejado la aparición de nuevos conceptos, como el de la accesibilidad y la igualdad en la utilización por todos los ciudadanos de los distintos ámbitos, bienes y servicios.

Participación de CERMI en la elaboración del Anteproyecto de Ley

En los avances conseguidos en materia de accesibilidad, hay que hacer especial relevancia a la labor de concienciación que las distintas asociaciones de discapacitados han realizado tanto en la sociedad como en los poderes públicos. Estas asociaciones han conseguido iniciar un Diálogo Civil, entendido como aquel principio por el que las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establezcan las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas que afectan a las personas con discapacidad.

De acuerdo con todo lo establecido, desde esta Consejería, se elaboró un documento de trabajo que sirviera como punto de arranque para que, entre todos los colectivos afectados (Administración, grupos parlamentarios, asociaciones) se confeccionara un anteproyecto de Ley de Accesibilidad de la Región de Murcia que abarque la accesibilidad desde un punto de vista global.



En esta Consejería se han realizado varias reuniones con las organizaciones representativas de los colectivos afectados, a través de CERMI, facilitándoles el documento de trabajo que estaba siendo elaborado por la Consejería, a fin de que realizaran las aportaciones que consideraran oportunas. Estas aportaciones fueron recogidas en un documento, que fue remitido en septiembre de 2012, y que se denominaba “Propuesta Comisión Accesibilidad del CERMI Región de Murcia”

Estas propuestas fueron examinadas desde la Consejería y contestadas a través del documento denominado “Respuestas a las propuestas de la Comisión de Accesibilidad del CERMI”, y que les fue entregado nuevamente a CERMI en diciembre de 2012.

En respuesta a este documento, CERMI presentó en abril de 2013 nuevas propuestas para su incorporación al Anteproyecto de ley.

Contenido del Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal

Con carácter general en el texto elaborado por esta Consejería como Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia, la gran mayoría de las propuestas presentadas por CERMI han sido incluidas, considerando que son acertadas y que mejoran considerablemente el contenido y la redacción de la norma.

Las propuestas que desde esta Consejería se considera que no pueden ser aceptadas, se han debido, a los siguientes motivos:

1. Por ser de matizaciones de contenido jurídico que impiden que la modificación propuesta sea incluida. No obstante, se trata de cuestiones más de forma que de fondo, por lo que, en la práctica no implica ninguna alteración sustancial.



2. Por tratarse de requisitos de contenido técnicos exigidos en la normativa estatal que se considera que no deben ser alterados por la norma autonómica: No obstante, por esta Consejería se ha pretendido ofrecer redacciones alternativas que se puedan ajustar a las propuestas planteadas por CERMI.

3. Por tener un contenido técnico demasiado específico, lo que dificulta la aprobación de la Ley y su posterior modificación. En estos supuestos se propone la incorporación de las modificaciones propuestas en el posterior desarrollo reglamentario de la Ley.

Por tanto, aunque alguna de las propuestas no pueden ser aceptadas por existir dificultades de contenido jurídico o técnico que lo dificulten, desde esta Consejería se ha procurado dar una redacción alternativa de manera que se pueda coadyuvar los intereses de CERMI con la aplicación del procedimiento y con el respeto de la normativa actual existente, de manera que la consecución del objetivo común de ver aprobada la Ley de accesibilidad universal de la Región de Murcia pueda ser conseguido.

En resultado de todo este proceso de elaboración conjunto ha sido el presente Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia.

Esta Ley se divide en cinco Títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título I recoge las disposiciones generales de la Ley, y en el mismo se distinguen tres capítulos: el capítulo I, que establece el objeto y los principios generales, el capítulo II que regula el ámbito de aplicación y el capítulo III, de fomento y defensa.

El Título II regula normas específicas de accesibilidad en materia de edificaciones y espacios públicos urbanizados.



El Título III incluye el establecimiento de medidas para garantizar la accesibilidad en ámbito del transporte de la Región de Murcia.

El Título IV, incluye medidas para mejorar la accesibilidad a las telecomunicaciones y a la sociedad de la información.

El Título V procede a recoger el régimen sancionador aplicable en el supuesto de incumplimiento de las previsiones establecidas en esta Ley en materia de accesibilidad.

Este documento se ha inspirado en su elaboración tanto en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, según la redacción dada por la Ley 24/2011, como en la Ley Foral 5/2010, de 6 de abril de accesibilidad universal y diseño para todas las personas. De esta manera, se recogen el ámbito de aplicación y los principios generales previstos en las mismas, así como medidas contra la discriminación, de acción positiva, fomento y defensa, o la creación de un órgano consultivo y de participación (el Consejo Regional de Accesibilidad de la Región de Murcia). Igualmente se regula un régimen sancionador en el caso de incumplimiento de las medidas previstas en esta Ley.

La principal innovación de esta Ley, en relación con la normativa estatal y la Ley Foral se encuentra en su estructuración, ya que se dedican dos Títulos diferenciados a una regulación más específica de la accesibilidad a edificaciones, infraestructuras y espacios públicos urbanizados (Título II) y accesibilidad en el transporte (Título III), coincidiendo con los dos grandes ámbitos competenciales existentes en esta Consejería. Lo que se ha pretendido hacer con esta estructura es realizar una regulación más ordenada de los contenidos que, en síntesis coinciden con la normativa sobre accesibilidad ya mencionada. Así, por ejemplo, determinados contenidos que la Ley Foral regula en sus disposiciones adicionales, en este texto se han



introducido en el articulado, dentro de los Títulos correspondientes en función de la materia.

Por otro lado, hay que poner de manifiesto que las actuaciones que desarrollan los distintos poderes públicos deben regirse por el principio de transversalidad, en virtud del cual las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas no se limitan a la elaboración de planes, programas y acciones pensados exclusivamente en personas con discapacidad, sino que supone la elaboración de políticas y líneas de actuación de carácter general para cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de estas personas. Por tanto, las políticas que se desarrollan en la Administraciones Públicas relacionadas con la mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidad debe ser la suma del conjunto de las actuaciones que cada Consejería desarrolla en su respectivo ámbito competencial.

De esta manera, esta Ley ha pretendido recoger la accesibilidad en todos los ámbitos de actuación posibles, y que su contenido sea lo suficientemente amplio para que pueda abarcar todos los ámbitos de actuación. Por eso, el propio texto prevé que cada uno de los Centros Directivos competentes por razón de la materia procedan al desarrollo reglamentario de su contenido, con el grado de detalle técnico que sea necesario, de manera que cualquier modificación posterior se realice mediante la modificación del texto reglamentario (cuyo procedimiento es mucho más sencillo), sin que sea necesario la modificación de la Ley.

Conclusión

En resumen, lo que se pretende con la elaboración de esta norma es adecuar la normativa existente en materia de accesibilidad elaborada, tanto por las Cortes Generales como por los parlamentos autonómicos, a las



particularidades que tiene esta Región, de manera que se garantice en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el cumplimiento del principio de accesibilidad y de igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad.

En Murcia, a 6 de septiembre de 2013

LA ASESORA FACULTATIVA

Fdo.: M^a Ángeles Cañadas Villena