

CONTART 2016. La Convención de la Edificación
20 - 22 de abril de 2016; Granada (Spain): Colegio Oficial de Aparejadores y
Arquitectos Técnicos de Granada. Consejo General de la Arquitectura Técnica
de España, p.361-372

ACCESIBILIDAD CON COHERENCIA. EL AJUSTE RAZONABLE

MARTÍNEZ CARRILLO, MANUEL J.

*Profesor Asociado Laboral. Departamento de Construcciones Arquitectónicas.
Universidad de Granada.*

*Departamento de Instalaciones y Obras. Consejería de Turismo
y Deporte. Junta de Andalucía. Granada.*

e-mail: manueljmartinez@ugr.es

Palabras clave: accesibilidad; accesibilidad universal; entorno accesible; persona con discapacidad; ajustes razonables.

RESUMEN

La diversidad funcional es un hecho inherente al ser humano, entendiéndose como una manifestación más de la diversidad humana. Un entorno accesible es fundamental para el desarrollo de una sociedad que permita una participación sin exclusión de las personas con discapacidad en la vida diaria. Debido a los obstáculos que estas personas se encuentran en el entorno construido, esta participación les resulta difícil, incluso imposible.

La accesibilidad no es un simple cumplimiento normativo, no es una simple aplicación de parámetros dimensionales, la accesibilidad con coherencia trata de proyectar y construir entornos teniendo en cuenta todos los factores existentes, las diferentes soluciones a implantar aprovechando al máximo los recursos, aplicando reglas y criterios de buen diseño y buen hacer, para lograr la verdadera igualdad de oportunidades. Los incumplimientos de las exigencias de las condiciones básicas de accesibilidad y de realizar ajustes razonables constituyen una vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, a la vez que tales exigencias y ajustes son considerados medidas contra la discriminación. El objetivo de la presente comunicación no es otro que realizar un análisis de la evolución en el ordenamiento jurídico español, tanto del concepto de accesibilidad como el de ajustes razonables.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

El comienzo del siglo XXI ha traído consigo cambios legislativos en la esfera de los derechos de las personas con discapacidad, que sin duda, han de producir un impacto en nuestra sociedad. Su origen responde al nuevo enfoque que propugna el modelo social de la discapacidad, y que consiste en considerarla desde el prisma de los derechos fundamentales. Nadie duda, al menos en teoría, que las personas con discapacidad que viven en la Unión Europea tienen las mismas oportunidades y derechos que cualquiera, pero la “práctica” nos suele poner los pies en la tierra y nos acerca a una realidad que no siempre se corresponde con aquella que se diseña en las normas y en las instituciones. Según Adam Kósa¹, primer eurodiputado sordo, *“nadie pone en duda que las personas con discapacidad tienen derechos humanos, pero su aplicación práctica se ve dificultada por obstáculos en el entorno que rodea a la persona –en parte físicos, en parte sociales–, incluidos los servicios y los productos a los que no se puede acceder adecuadamente”*.

A pesar de la normativa vigente sobre accesibilidad universal y diseño para todas las personas, es un hecho que no siempre estos dispositivos terminan produciendo en todo momento y situación entornos accesibles facilitadores del ejercicio regular de los derechos de las personas con discapacidad. La consecución de la accesibilidad universal es un objetivo muchas veces arduo, oneroso y en todo caso a largo plazo ya que se parte de entornos preexistentes no accesibles que para ser transformados, si son aptos para ello, requieren de tiempos dilatados [1]. Para esas situaciones en las que los dispositivos de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, de alguna manera, fracasan, por no lograr su objetivo declarado, entran a operar con coherencia, los ajustes razonables. El derecho a exigir la realización de ajustes razonables forma parte del derecho a la no discriminación de la persona con discapacidad [1]. En este sentido se determina el objetivo general de esta comunicación, que no es que realizar un análisis de la evolución tanto del concepto de accesibilidad como el de ajustes razonables en el ordenamiento jurídico español. El marco metodológico del estudio que se propone se realiza en dos fases. En la primera fase se utiliza un método descriptivo, realizándose una revisión bibliográfica a través del análisis de documentación proveniente tanto de fuentes primarias como secundarias. Por otro lado, en la segunda fase se aplica un método explicativo sobre la evolución tanto del concepto de accesibilidad como el de ajuste razonable con el fin de alcanzar el objetivo propuesto.

1.2 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las personas con discapacidad constituyen un sector de población heterogéneo, pero todas tienen en común que, en mayor o menor medida, precisan de una protección singularizada en el ejercicio de sus derechos y libertades básicas, debido a las necesidades

1. Co-presidente del Intergrupo de Discapacidad del Parlamento Europeo 2015.

específicas derivadas de su situación de discapacidad y de pervivencia de barreras que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás personas. El Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (LGDPDIS) , aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, establece que *“las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida.”* La discapacidad, sin duda, forma parte de la condición humana pues casi todas las personas sufrimos algún tipo de discapacidad transitoria o permanente en algún momento de nuestra vida, ya sea por cuestiones accidentales como por el propio envejecimiento natural. Además hay que considerar que, de facto, en el mundo más de mil millones de personas, el 15% de la población mundial², viven con algún tipo de discapacidad reconocida y las cifras van al alza, debido al progresivo envejecimiento de la población. La Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD)³ del año 2008 refleja que el número total de personas residentes en hogares españoles que declaran tener alguna discapacidad asciende a 3.847.900, lo que supone un 8,5% de la población. En el ámbito geográfico de Andalucía 725.390 presentan alguna discapacidad, lo que representa el 9,1%.

Tradicionalmente, la discapacidad se ha considerado como una condición médica o biológica atribuida a una disfunción individual particular que necesitaba corregirse con un tratamiento o una rehabilitación. Hoy en día, se tienen en cuenta los aspectos sociales de la discapacidad, siendo posible plantear la cuestión de cómo las sociedades crean obstáculos para las personas con discapacidad y de cómo pueden eliminarse estas barreras. En este contexto, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre, reconoce que la discapacidad entra en el ámbito de los derechos humanos y la define como una dimensión social, más que como una cualidad inherente al individuo. Haciendo hincapié en la eliminación de las barreras, tanto si son arquitectónicas, jurídicas u organizativas, como si se trata de simples prejuicios y hostilidad. En este sentido la mencionada LGDPDIS, en su art. 1 punto a) entiende por discapacidad *“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”*.

1.3 ACCESIBILIDAD

La accesibilidad en el ámbito técnico y social es la posibilidad de las personas de gozar de las adecuadas situaciones de autonomía como condición primordial para el desarrollo de las actividades de la vida diaria, sin restricciones derivadas de la inadecuación del medio físico para su integración social y equiparación de oportunidades en el entorno urbano, el arquitectónico, el transporte, las comunicaciones y la información. El concepto de accesibilidad es un conjunto de actitudes, situaciones y procedimientos

2. Informe Mundial sobre la discapacidad 2011. OMS.

3. INE. 2008

4. ONU. Asamblea General. 76ª sesión plenaria. Nueva York, 2006.

en donde se incluye el medio físico. La sociedad a la que pertenecen los individuos con alguna funcionalidad reducida debe ser la que responsablemente y en todo caso con coherencia, ofrezca las soluciones en esta materia.

El reto de la accesibilidad es uno de los primeros en ser afrontado por técnicos y proyectistas de edificios como por los poderes públicos. Prueba de ello fue la celebración del Congreso Internacional para la Supresión de Barreras Arquitectónicas, celebrado en el año 1963 en Suiza. Este pionero congreso sirvió como premisa para tomar conciencia sobre la existencia del concepto “accesibilidad”, que adquiriría un peso específico como objetivo prioritario hacia la plena integración de este sector de población. Desde 2001, la Organización Mundial de la Salud (OMS) amplía el concepto de discapacidad y considera que es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales. En este sentido la LGDPDIS, en su art.2 apartado k) entiende por accesibilidad universal *“la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño para todos» y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse”*,

Actualmente el concepto de accesibilidad ha evolucionado sustancialmente por la propia evolución del concepto de integración de las personas con discapacidad, y los intentos de superación de la visión de la discapacidad desde una perspectiva de protección segregada “modelo médico” hacia una idea de inclusión y no discriminación “igualdad de oportunidades”. Así, la toma de conciencia colectiva de la implicación que la accesibilidad tiene con la calidad de vida de todas las personas hace que hoy se conciba la accesibilidad bajo el enfoque de que cualquier persona debe poder disponer y utilizar los entornos, servicios o productos, tanto físicos como virtuales, de forma presencial o no presencial, en igualdad de condiciones que los demás. Por tanto, la accesibilidad es un concepto amplio, suficientemente abstracto y poco acotado, que no favorece la percepción de sus costes y beneficios, y de los motivos racionales que justifican su permanente mejora. La importancia y necesidad de aumentar el nivel de accesibilidad (física, sensorial y cognitiva) de los espacios, productos y servicios no se deriva de una sola causa principal y poderosa, sino de una combinación de razones de tipo, ético-político (no discriminación), normativo-reglamentario (exigencia legal), demográfico (aumento de beneficiarios) y económico (rentabilidad social) [1].

2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ACCESIBILIDAD EN LA NORMATIVA ESPAÑOLA

La normativa española al igual que la visión de la discapacidad, ha ido evolucionando y cambiando en función del concepto que se tenía de ella. Las leyes de accesibilidad encuentran su fundamento dentro del marco normativo de la Constitución Española de 1978, concretamente en sus artículos 9, 10, 14 y 49 que establecen la obligación con respecto a los poderes públicos de fomentar la igualdad y el desarrollo individual de la

persona dentro de la esfera política, económica y social [2]. A propósito de este mandato constitucional se promulgó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), siendo la primera ley aprobada en España dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, participando ya de la idea de que el amparo especial y las medidas de equiparación para garantizar los derechos de las personas con discapacidad debía basarse en apoyos complementarios, ayudas técnicas y servicios especializados que les permitieran llevar una vida normal en su entorno. Estableciendo que, las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, aprobarían las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas que contuvieran las condiciones a las que habían de ajustarse los proyectos, el catálogo de edificios en los que serían de aplicación y el procedimiento de autorización, control y sanción a fin de que resultaran accesibles.

A partir de estos años empieza en España un proceso legislativo más específico sobre la materia. En este sentido y mediante el Real Decreto 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios, se establecían de forma genérica exigencias dimensionales mínimas, que, afectando a la accesibilidad y desplazamientos en los edificios, tendrían carácter supletorio de las disposiciones que correspondiera dictar a las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias. La Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, establecía en su art. 1 que *“las obras de adecuación de fincas urbanas ocupadas por personas minusválidas que impliquen reformas en su interior, si están destinadas a usos distintos del de la vivienda, o modificación de elementos comunes del edificio que sirvan de paso necesario entre la finca urbana y la vía pública, tales como escaleras, ascensores, pasillos, portales o cualquier otro elemento arquitectónico, o las necesarias para la instalación de dispositivos electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior, se realizarán de acuerdo con lo prevenido en la presente Ley”*. Disponiendo en su art. 7 que *“los gastos que originen las obras de adecuación de la finca urbana o de sus elementos comunes correrán a cargo del solicitante de las mismas, sin perjuicio de las ayudas, exenciones o subvenciones que pueda obtener, de conformidad con la legislación vigente. Las obras de adecuación realizadas quedarán en beneficio de la propiedad de la finca urbana”*. Es interesante destacar el hecho de que los costes económicos de adaptación del edificio correrían a cargo del solicitante-afectado, sin participar en su adecuación el resto de propietarios, cuando evidentemente también se verían beneficiados en su utilización y disfrute.

En virtud del artículo 148 de la Constitución Española de 1978, que establece el catálogo de competencias a asumir por las diferentes comunidades autónomas (CC. AA.), éstas y ante la escasez de desarrollo reglamentario por parte del Estado, de las condiciones básicas de accesibilidad en el urbanismo y en la edificación, han ido cumpliendo y desarrollando la obligación anteriormente citada desde 1988 a 2010. En el ámbito territorial de la comunidad autónoma de Andalucía se publicó la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, con el *“objeto de regular las actuaciones dirigidas a la atención y promoción del bienestar de las personas con discapacidad física, psíquica y sensorial, con el fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y posibilitar su rehabilitación e integración social, así como la prevención de las causas que generan deficiencias, discapacidades y minusvalías”*. De esta manera, se van promulgando leyes de accesibilidad, seguidas en pocos años, de

sus respectivos reglamentos de desarrollo, dando lugar a la proliferación de una prolija normativa en muchos casos en contradicción de una comunidad a otra. Por otro lado, no podemos olvidarnos del papel que desempeñan las Corporaciones Locales en este ámbito, en base a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que les atribuye competencias, según lo dispuesto por la legislación estatal y autonómica, entre otras en accesibilidad, contando con las Ordenanzas municipales sobre accesibilidad para la promoción de la accesibilidad y supresión de las barreras en nuestras ciudades.

En 2003, con ocasión del Año Europeo de las Personas con Discapacidad, se produce un hecho de gran trascendencia en el ordenamiento jurídico de la accesibilidad en España, se promulga la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) determinando en su art. 1 que *“son personas con discapacidad 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 que las demás”*. Esta ley se inspiraba en los principios de vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad aportando en su art. 2 y por primera vez en el ordenamiento jurídico español los principios de accesibilidad universal y diseño para todos. Estos dos principios están entrelazados y uno presupone al otro de forma ineludible. Según se recogía en el mencionado art. 2, la accesibilidad universal es la *“condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño para todos» y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse”*.

Pero este concepto de accesibilidad universal introducido por la LIONDAU no parte de la simple eliminación de barreras, como contemplaba la LISMI, es conceptualmente más abierto y afecta incluso a personas sin discapacidad, estando intrínsecamente relacionado con el otro principio inspirador de la ley: el diseño para todos. La accesibilidad universal y el diseño para todos, a pesar de las reticencias de los ajustes razonables (primera vez que se utiliza el término en el ordenamiento jurídico español, pero sin definir, ni determinar su alcance) son dos conceptos nuevos en el ámbito normativo, aunque en el lenguaje utilizado por el movimiento asociativo de personas con discapacidad venía siendo utilizado ya de manera habitual. Estos dos nuevos conceptos marcarán un nuevo hito, un jalón con referencia a la normativa sobre discapacidad y especialmente en los aspectos de no discriminación e igualdad de oportunidades [1].

La LIONDAU introdujo en nuestro ordenamiento el enfoque de la accesibilidad como cuestión de derechos y de la accesibilidad como universal, frente al ya visto de la eliminación de barreras, y reapropia al Estado de atribuciones para regular unas condiciones básicas de igualdad y no discriminación, de obligado cumplimiento en todo el territorio nacional. Por ello, esta norma reguló las mencionadas condiciones básicas a fin de unificar términos y parámetros, y de establecer medidas de acción positiva que favorecieran el uso normalizado del entorno construido y de los espacios urbanos. Lo hizo de manera genérica, utilizando conceptos jurídicos indeterminados que justificaban la necesidad de elaborar un Documento Técnico de la Accesibilidad en este ámbito, que descendiera a un plano eminentemente práctico. Finalmente, la aprobación de tal

documento técnico tuvo lugar mediante la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrollaba el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. De igual modo, y en cumplimiento de la Disposición final tercera del RD 505/2007, de 20 de abril, que obligaba a incorporar las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los edificios que preveía el Código Técnico de la Edificación, se aprobó el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modificó el Código Técnico de la Edificación, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, aprobando el Documento Básico Seguridad de Utilización y Accesibilidad. Esto ha supuesto sin duda, todo un gran avance pues la omisión de la accesibilidad ha sido una constante en la normativa básica estatal tanto urbanística como técnica. Por último, la propia Ley 51/2003, de 2 de diciembre, preveía el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones que se hizo realidad con la aprobación de la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establecía el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Llegado este momento, es imprescindible hacer referencia a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. Ésta supuso la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, considerando a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y los poderes públicos están obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo. La adaptación de la normativa española a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se realizó a través de la Ley 26/2011, de 1 de agosto. La labor de refundición, regularizando, aclarando y armonizando las tres leyes referenciadas anteriormente, LISMI, LIONDAU y la Ley 49/2007, era mandato de la Disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, en la redacción dada por la Disposición final quinta de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, resultando necesaria dadas las modificaciones que han experimentado en estos años, así como el sustancial cambio del marco normativo de los derechos de las personas con discapacidad. Publicándose el 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.

3. REGULACIÓN DEL CONCEPTO DE AJUSTES RAZONABLES

Sin duda, el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad se haya condicionado por el grado de accesibilidad de los entornos, entendidos en el sentido más amplio posible, donde éstos han de verificarse [1]. En función de si un entorno reúne o no condiciones de accesibilidad, un mismo derecho reconocido normativamente, podrá ejercitarse o no por una persona, dependiendo de si esta presenta o no una discapacidad. A pesar de la normativa de la accesibilidad universal y del diseño para todas las personas, es un hecho que no siempre se consiguen en todo momento y

situación, entornos accesibles. Bien porque la consecución de la accesibilidad universal es un objetivo muchas veces arduo, costoso y en todo caso a largo plazo (no podemos olvidar que se parte de entornos preexistentes estructural y consolidadamente no accesibles que para ser transformados, si son aptos para ello, requieren de tiempos dilatados), bien porque el diseño para todas las personas no termina de satisfacer todas las necesidades de todas las personas con discapacidad, pues la casuística es innumerable y no todo puede ser previsto y solventado de antemano sobre la base del diseño. Para estas situaciones en las que los dispositivos de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, de alguna manera, fracasan, por no lograr su objetivo declarado, entran a operar con coherencia, los ajustes razonables. La regulación de las condiciones de no discriminación y de accesibilidad universal ha de abarcar el máximo número de ámbitos y ha de garantizar un ejercicio máximo del derecho. Allí donde no despliegue efectos o estos sean muy atenuados esta centralidad, en la periferia no suficientemente protegida, entrarán en función los ajustes razonables, que han de estar dirigidos a salvar el máximo de situaciones particulares posibles [3].

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como se ha comentado anteriormente, consagra los derechos de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional. Este Tratado Internacional establece como instrumentos para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, entre otros, la accesibilidad universal, el diseño universal y los ajustes razonables. La definición de ajustes razonables que ofrece la Convención, viene recogida en el art. 2 del Tratado, *“Por «ajustes razonables» se entenderán 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”*. Por tanto, los ajustes razonables son adaptaciones que deben aplicarse con coherencia en un caso particular para alcanzar la igualdad de oportunidades, cuando no sea posible satisfacer las necesidades específicas de una persona a través del diseño para todos.

La finalidad de los ajustes razonables será pues, la de garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En este sentido, la obligación de efectuar ajustes razonables, según el art. 5 del Tratado forma parte integrante de la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. A nivel europeo, los ajustes razonables a propósito de las personas con discapacidad son introducidos en el Derecho de la Unión Europea mediante 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. Es de destacar, que hasta el momento, en el ámbito del Derecho comunitario, los ajustes razonables solo operan respecto de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

En la legislación española sobre derechos de las personas con discapacidad, los ajustes razonables, con carácter genérico, para todos los ámbitos, más allá del empleo y la ocupación, fueron establecidos mediante la LIONDAU al definirlos en su art.7 como *“las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.*

Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda". Considerando los incumplimientos de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, como una vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades de este colectivo, a la vez que tales exigencias y ajustes pasan a ser medidas contra la discriminación.

Para determinar la desproporcionalidad de la carga se establecen como criterios a tener en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. En todo caso, se trata de una obligación condicionada por criterios de proporcionalidad y razonabilidad, para lo que se debe tener en cuenta por un lado, que efectivamente exista un perjuicio para quien solicita los ajustes con efectos discriminatorios si no se adopta, y por otro la proporcionalidad del esfuerzo que ello supone para quien tiene que acometer los ajustes [1]. En este sentido la propia LIONDAU modificó el art. 10 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, por la que se regula la Propiedad Horizontal, fijándose para los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal una obligación de acometer obras de adaptación y accesibilidad hasta un presupuesto máximo de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes, pudiéndose determinar que este límite económico marcaba la desproporcionalidad de la carga.

En el ámbito andaluz se recoge por primera vez el concepto de ajuste razonable en el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, definiéndolo en el mismo sentido que la LIONDAU. Actualmente, el texto refundido de la LGDPDIS define el concepto 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"*. No determinándose en su caso, el concepto de carga desproporcionada o indebida, que sí fijó para los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, al definir en su art. 1 los ajustes razonables como *"las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes"*. Es de destacar que la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas volvió a modificar el

art. 10 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, por la que se regula la Propiedad Horizontal , fijando en este caso y exclusivamente para los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, la obligación de acometer obras de accesibilidad y adaptación hasta un presupuesto máximo de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, determinando claramente que éste es el límite económico que marca la desproporcionalidad de la carga. Es necesario resaltar que según se recoge en la Disposición adicional tercera de la LGDPDIS, el plazo máximo de exigibilidad de las condiciones de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, que sean susceptibles de ajustes razonables será hasta el próximo 4 de diciembre de 2017. En todo caso, cabe destacar que los ajustes razonables junto con el diseño para todos se erigen como herramientas indispensables para la consecución de la accesibilidad universal, en el caso de que las dos últimas se malogren.

4. CONCLUSIONES

C.1. En los últimos treinta años en el ordenamiento jurídico español, el concepto de accesibilidad reducido a la eliminación de barreras principalmente arquitectónicas y urbanísticas, ha evolucionado a la configuración de la accesibilidad universal en sentido amplio a todos los espacios, servicios y productos, así como a la inclusión plena de la persona con discapacidad en la sociedad.

C.2. La dispersión de normas sobre accesibilidad en el ámbito autonómico y la falta de un referente unificador ha provocado la existencia de distintos criterios técnicos, poniendo en cuestión la igualdad entre las personas con discapacidad de diferentes Comunidades Autónomas y propiciando la aplicación de un concepto parcial y discriminatorio de accesibilidad. Este hecho se podría evitar determinando reglamentariamente el obligado cumplimiento de las normas UNE-EN-ISO correspondientes a la serie sobre Accesibilidad en el urbanismo y Accesibilidad del entorno construido.

C.3. En la propia definición de accesibilidad universal se recoge la coherencia en la aplicación de los criterios técnicos accesibles al determinar las condiciones 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, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

C.4. La falta de accesibilidad, para las personas con discapacidad, en los edificios sujetos a la Ley de Propiedad Horizontal genera una mayor discriminación entre las personas con discapacidad ya que afecta a uno de los ámbitos más personales el propio domicilio y la imposibilidad de entrar o salir del mismo o utilizar todos sus elementos como el resto de los vecinos.

C.5. La falta de accesibilidad universal en edificios de las administraciones públicas dificulta o imposibilita las relaciones con ella, especialmente a las personas con discapacidad sensorial.

C.6. La institución de los ajustes razonables lleva consigo su propio límite, ya que no todos los ajustes resultan obligados, sólo procede imponer aquellos que sean razonables, es decir los que no representen una carga desproporcionada.

C.7. La regulación legal de los ajustes razonables no solo es escueta sino también muy genérica, por lo que debe desarrollarse reglamentariamente esta institución, de

modo que quede configurada de un modo más pormenorizado y contribuya a una más eficaz aplicación. Esta disposición reglamentaria de desarrollo, podría consistir en un único real decreto aprobado por el Gobierno de la Nación en Consejo de Ministros, con dos bloques diferenciados, uno más genérico dedicado a la regulación de los ajustes razonables en todos los ámbitos de aplicación de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, y otro segundo bloque, más específico, desarrollando tanto los aspectos técnicos como económicos de las condiciones básicas de accesibilidad y de los ajustes razonables a implantar en su caso.

C.8. Es necesaria la regulación, en todo caso antes del 4 de diciembre de 2017, de la ponderación de la carga desproporcionada en los ajustes razonables a implantar en los usos Residencial Público, Administrativo y de Pública concurrencia, etc., ya que hasta la fecha solo se ha graduado en el Uso Residencial Vivienda en aquellos edificios constituidos en régimen de Propiedad Horizontal. Proponiéndose que el límite económico que marque la desproporcionalidad de la carga en los ajustes razonables a implantar en los usos Residencial Público, Administrativo y de Pública concurrencia, etc sea en proporción al valor catastral del inmueble en cuestión.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5.1 BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- [1] Pérez, L.C. (dir.) (2012). 2003-2012: 10 años de legislación sobre no discriminación de personas con discapacidad en España. Estudios en homenaje a Miguel Ángel Cabra de Luna. Fundación Derecho y Discapacidad.
- [2] Alonso, F. (dir.) (2002). Libro verde de la accesibilidad en España: diagnóstico de situación y bases para elaborar un plan integral de supresión de barreras. Editorial: Imsero.
- [3] PALACIOS, A. (2008). El modelo social de discapacidad. Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Cinca, Madrid.

5.2 DISPOSICIONES LEGALES

ESPAÑA:

- LEY 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. (BOE n. 176 de 23/07/1960)
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, 1978. (BOE n. 311 de 29/12/1978)
- LEY 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. (BOE n. 103, de 30/04/1982) Derogada 04/12/2013.
- LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE n.80 de 03/04/1985)
- REAL DECRETO 556/1989, de 19 de mayo, por el que se arbitran medidas mínimas sobre accesibilidad en los edificios. (BOE n. 122 de 23/5/1989) Derogado 12/03/2010.
- LEY 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad. (BOE n.129 de 31/5/1995)
- LEY 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. (BOE n.289 de 3/12/2003) Derogada 04/12/2013.
- REAL DECRETO 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado. (BOE n. 72 de 24/3/2007)

- REAL DECRETO 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. (BOE n. 113 de 11/5/2007)
- REAL DECRETO 1494/2007, de 12 de noviembre, 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. (BOE n.279 de 21/11/2007)
- 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. (BOE n.310 de 27/12/2007) Derogada 04/12/2013.
- ORDEN VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. (BOE n.61 de 11/03/2010)
- REAL DECRETO 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad. (BOE n. 61 de 11/3/2010)
- LEY 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (BOE n.184 de 2/08/2011)
- REAL DECRETO 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (BOE n.224 de 17/09/2011)
- LEY 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. (BOE n. 311 de 27/12/2012)
- LEY 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. (BOE n. 153 de 27/06/2013)
- 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. (BOE n.289 de 03/12/2013)

ANDALUCÍA:

- LEY 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía. (BOJA n. 45 de 17/04/1999)
- DECRETO 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. (BOJA n. 140 de 21/7/2009)