

Consejo
Económico y
Social de
Extremadura

Handwritten signature

DICTAMEN 3/2014

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE
EXTREMADURA



DICTAMEN Nº 3/2014 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE EXTREMADURA

I.- ANTECEDENTES.

El pasado 9 de junio de 2014 se solicitó por la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo del Gobierno de Extremadura, con entrada en este Consejo el día 13 de junio de 2014, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de ley de accesibilidad universal de Extremadura”.

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 17 de julio ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo del Gobierno de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por 32 artículos que se estructuran en 9 títulos, más cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo desarrolla el contexto legislativo en el que se enmarca la propuesta de ley, justificándola con la existencia de un amplio desarrollo normativo y reglamentario, junto con un cambio de enfoque en las políticas de discapacidad en el ámbito internacional, lo que explica la necesidad de proceder a una nueva normativa.

De forma específica, hace referencia a la Constitución Española, a la Ley 13/1982 de 7 de abril sobre Integración Social de los Minusválidos (LISMI), a la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 23 de abril de 1987, a la Ley 8/1997 de 18 de junio, de

Promoción de la Accesibilidad en Extremadura, al Decreto 153/1997 de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura, a la Ley 6/2002 de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción, accesibilidad y suelo (que modifica la Ley 8/1997) y al Decreto 8/2003, de 28 de enero.

Menciona también la ley estatal 51/2003 de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) y la Ley 27/2007, de 23 de octubre.

Con respecto a los cambios de enfoque a nivel internacional en esta materia, se refiere a la aprobación el 13 de diciembre de 2006, por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ratificada por el Estado Español y publicada en el BOE el 21 de abril de 2008. Menciona la elaboración de la Estrategia Europea sobre la discapacidad 2010-2020 y la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Especial referencia se plantea respecto al último Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que pretende regular, armonizar y aclarar el marco normativo fundamental estatal, conforme al mandato recogido en la disposición final segunda de la citada Ley 26/2011, de 1 de agosto. Así, la presente normativa, refunde la LISMI, la LIONDAU y la Ley 49/2007, del 26 de diciembre, de régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

De este modo, en la EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, se justifica una nueva normativa que, *“respetando los mencionados principios y superando el clásico concepto de «eliminación de barreras arquitectónicas», apueste por un nuevo modelo cuya finalidad sea garantizar el pleno y libre desarrollo de las personas en el medio social y comunitario; garantizando la accesibilidad al medio físico, a la comunicación y a los servicios a todas las personas de nuestra Comunidad Autónoma y especialmente a las personas con mayores necesidades de accesibilidad, como pueden ser las personas con discapacidad, las personas mayores o las personas que de forma temporal se encuentran con dificultades para relacionarse con el entorno (niños/as, personas accidentadas, mujeres embarazadas, ...).*

En este sentido, esta nueva Ley se configura como el marco de referencia necesario que encauza y coordina la acción de los poderes públicos para garantizar la accesibilidad universal en la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

III. VALORACIONES

A) De carácter general.

La primera consideración de carácter general es constatar que, si bien sí se ha cumplido el proceso de alegaciones, tal y como detalla la información complementaria que comentaremos más adelante, no podemos decir que se haya cumplido con la labor del diálogo social que debería haber existido. En el año 2003 se publicó la ley sobre participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos, en la que se establecían las formas que aseguraban la participación y el sometimiento a consideración de los citados agentes, sobre cualquier instrumento de planificación socioeconómica que por su relevancia fuese necesario someter a concertación social. Por lo que recomendamos, no solo que se cumpla la legislación vigente, que se debía dar por hecho, si no que se recupere el necesario diálogo social, como instrumento de participación, concertación y desarrollo regional.

Como segunda consideración, hemos de referirnos a la ya habitual falta del informe de impacto de género. El artículo 23.2 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, establece que: "Todos los Proyectos de ley que apruebe el Consejo de Gobierno deben incorporar un informe sobre su impacto por razón de género, por parte de quien reglamentariamente se determine. Si no se adjuntara o si se tratara de una propuesta de ley presentada en la Asamblea de Extremadura, ésta requerirá, antes de la discusión parlamentaria, su remisión a la Junta de Extremadura, quien dictaminará en el plazo de un mes". Por tanto, el Consejo Económico y Social comenzará a requerir ese informe por el procedimiento pertinente., en virtud del artículo 5.2 de la Ley3/1991, de 25 de abril, sobre creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, que textualmente dice que " el Consejo, a través de su Presidente, podrá solicitar información complementaria sobre los asuntos que con carácter preceptivo o facultativo se le sometan a consultan, siempre que dicha información sea necesaria para la emisión de su dictamen", y del artículo 37, apartados 1 y2, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Extremadura, donde se establece que junto a la solicitud de informe o dictamen los Órganos e Instituciones de la Comunidad Autónoma legitimados remitirán la documentación necesaria para su emisión, así como que el Consejo, en todo caso, por conducto de su Presidente podrá requerir de forma motivada, del Órgano o Institución consultante la ampliación o complementación de la documentación remitida.

Y por tanto en virtud del artículo 36.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Extremadura, cuando la elaboración del informe o dictamen sea consecuencia del

requerimiento formulado por aquellos órganos o Instituciones de la Comunidad Autónoma con legitimación para ello, el plazo máximo para su emisión no podrá exceder de treinta días a contar desde la recepción o de la documentación complementaria solicitada por el Consejo.

Como tercera consideración, consideramos que la memoria económica no indica prácticamente nada, y no parece factible que una norma de estas características pueda llevarse a cabo sin ningún coste económico; especialmente todo lo relativo al Título VI del anteproyecto.

Respecto al contenido global del anteproyecto, si efectuamos un breve recorrido por la legislación respecto a la materia que nos ocupa, no deja de sorprender que toda la legislación anterior no ha surtido el efecto deseado; encontrándonos con que la accesibilidad sigue siendo una enorme dificultad para la plena integración de las personas con discapacidad. Es decir, consideramos que sigue siendo un problema grave que no está solucionado, existe normativa suficiente pero se ha de exigir un mayor cumplimiento de las normas.

Por tanto, recomendando y exigiendo que se cumplan puntual y escrupulosamente las normas de las que nos dotamos, nos parece oportuno y necesario el anteproyecto que se nos presenta, como adaptación a la normativa española y europea actualmente en vigor, sin embargo no es fácil realizar un pronunciamiento sobre las bondades de la norma ni sobre su alcance en positivo o negativo para la ciudadanía extremeña, toda vez que prácticamente todo queda a un posterior desarrollo reglamentario del que desconocemos su contenido, por ello requerimos al GOBEX para que propicie una participación activa de los agentes económicos y sociales de la región en la elaboración de estos reglamentos de desarrollo, además de otras organizaciones representativas de los sectores implicados.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos relacionados con el proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cabe valorar, con matices, de forma positiva la documentación que acompaña al Anteproyecto. Así, de entre la documentación complementaria facilitada destacamos:

Informe de necesidad y oportunidad de la tramitación del Anteproyecto de Ley.

Informe de comunicación previa a la tramitación del Anteproyecto, por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Administración Pública, de fecha 29 de mayo de 2014.

Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Administración Pública de fecha 19 de junio de 2014.

Informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo.

Informe de la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda.

Acuerdo de apertura del trámite audiencia en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal de Extremadura.

Escrito de petición de Informe de Simplificación de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo, dirigido a la Dirección General de la Función Pública, Recursos Humanos e Inspección, de la Consejería de Administración Pública, de fecha 10 de junio de 2014.

Escrito de petición de informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo, dirigido al Instituto de la Mujer de Extremadura, de la Consejería de Salud y Política Social.

Tabla de vigencias.


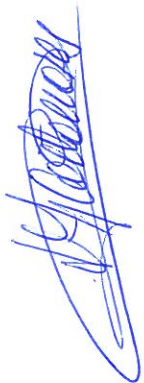
Memoria económica-financiera.

No incluye el informe sobre el Impacto de Género del Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX).

a) Documentación aneja al Anteproyecto.

- Informe de necesidad y oportunidad de la tramitación del Anteproyecto de Ley. Este informe viene firmado por el Sr. Director General de Arquitectura y Vivienda, de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo. El informe aprueba el Anteproyecto, concluyendo: *"...es necesario proceder a la aprobación de una nueva normativa que, respetando los mencionados principios y superando el clásico concepto de «eliminación de barreras arquitectónicas», apueste por un nuevo modelo cuya finalidad sea garantizar el pleno y libre desarrollo de las personas en el medio social y comunitario; garantizando la accesibilidad al medio físico, a la comunicación y a los servicios a todas las personas de nuestra Comunidad Autónoma y especialmente a las personas con mayores necesidades de accesibilidad"*.
- Informe de comunicación previa a la tramitación del Anteproyecto, por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Administración Pública, de fecha 29 de mayo de 2014. Informa favorablemente.

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 19 de junio de 2014. Efectúa una serie de apreciaciones que son comentadas posteriormente en este Dictamen, en el apartado relativo a las Valoraciones sobre el articulado. En concreto, se refiere a la memoria económica, al artículo 29, a la Disposición Transitoria primera y a la Disposición Final segunda.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo que concluye que no aprecia obstáculo legal para recabar el pronunciamiento del consejo de Gobierno sobre este Anteproyecto de Ley.
- Informe de la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda, que indica que no procede emitir informe de fiscalización previa conforme a lo establecido en el artículo 147 de la Ley de 5/2007 de 19 de abril, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.
- Escrito de petición de simplificación de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo, dirigido a la Dirección General de la Función Pública, Recursos Humanos e Inspección, de la Consejería de Administración Pública, de fecha 10 de junio de 2014. No se ha recibido el citado informe.
- Escrito de petición de informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo, dirigido al Instituto de la Mujer de Extremadura, de la Consejería de Salud y Política Social. No se ha recibido el citado informe. Dado que, de forma reiterada, los informes del CES de Extremadura carecen del citado informe, consideramos que se debería comenzar a pensar la forma de requerirlo por el procedimiento pertinente.
- Acuerdo de apertura del trámite audiencia en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal de Extremadura. Relaciona 44 personas jurídicas, organizaciones y asociaciones a las que se trasladó el Anteproyecto. Incluye el Informe sobre las alegaciones presentadas, firmado por el Sr Jefe de Servicio de Arquitectura y Calidad de la Edificación, de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo.
- Tabla de Vigencias que relaciona las Disposiciones anteriores sobre la misma materia y las que resultan derogadas por esta Ley.
- Memoria económica-financiera. Este informe viene firmado por el Sr. Director General de Arquitectura y Vivienda, de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo. Indica textualmente: *"Ninguna de estas condiciones y medidas, tanto de acción positiva como de fomento, conlleva por sí gasto presupuestario alguno, ni siquiera el Observatorio Extremeño de la Accesibilidad, que se contempla y regula como un mero instrumento técnico de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo,*



ni el Fondo para la promoción de la Accesibilidad, creado por la Ley 8/1997, de 18 de junio, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura, al no tener una cuantía fija, sino que el mismo dependerá de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento. Lo mismo cabe decir respecto a las medidas de control y el régimen sancionador previsto en este anteproyecto, cuya única finalidad es conseguir el plena cumplimiento del mencionado anteproyecto de ley". Cabe reseñar aquí, en lo relativo al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el artículo 7, principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, regula en su punto 3 que: "Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar su repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Tal y como indica el informe de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda en relación a esta memoria económica, podría entenderse que, aunque no se indica de forma expresa, este Anteproyecto cumple con las exigencias anteriormente mencionadas, si bien no podemos constatarlo dada la exigua información que aporta esta memoria económica.

B) De carácter específico

- Exposición de Motivos

El texto articulado viene precedido por una Exposición de Motivos, en un único apartado, en el que a través de diferentes párrafos, entendemos que queda suficientemente justificada la tramitación de la presente Ley, dado que existe una nueva normativa estatal que deja obsoleta la normativa existente, pues desde que se aprobó la actual Ley 8/1997 de 18 de junio de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura, se ha producido un amplio desarrollo normativo que da lugar a una pluralidad de normas con rango de ley en esta materia, lo que exigía su actualización.

No obstante, hay que señalar la necesidad de conocer cuanto antes el desarrollo reglamentario que se hará con posterioridad por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

- Consideraciones al articulado.

Artículo cuarto.

Apartado 1.

Recomendaríamos que al igual que 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, se añadiera un mayor detalle y se hiciera referencia al principio de accesibilidad y diseño universal o diseño para todas las personas.

Apartado 2.

En este apartado y en otros sucesivos, aparecen dos conceptos cuya definición debería precisarse más. En concreto, nos referimos a “ajustes razonables” y “coste desproporcionado”. Ninguno de los dos aparece en el Glosario de conceptos que acompaña el Anteproyecto.

El primer concepto de “ajuste razonable”, se utiliza en el anteproyecto como una forma de evitar la obligatoria adaptación, ya que dice, siempre que sean susceptibles de ajustes razonables. A nuestro juicio, el ajuste razonable siempre es una obligación, pues previamente se supone que se han detectado deficiencias que impiden la accesibilidad universal. Por tanto, los ajustes razonables serán siempre necesarios y obligatorios, citando el artículo 7 ley 51/2003. Las medidas contra la discriminación podrán consistir en prohibición de conductas discriminatorias y de acoso, exigencias de accesibilidad y exigencias de eliminación de obstáculos y de realizar ajustes razonables, podemos colegir que los ajustes son medidas contra la discriminación y parte del contenido del derecho a la igualdad.

De otra parte surge la relación entre el ajuste razonable como obligación y el coste que supone para un tercero el realizarlo. Es evidente que tal circunstancia se evaluará en cada caso concreto, pero hay que tener presente, lo que establece la Ley 51/2003 en su artículo 7c. 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.

A este fin, las Administraciones públicas competentes podrán establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a sufragar los costes derivados de la obligación de realizar ajustes razonables.

Proponemos un nuevo apartado, donde se establezca la obligación, al igual que se hace en el Real Decreto Legislativo 1/2013 (artículos 24 y 25) de la realización de un estudio integral, en el plazo de

dos años sobre la accesibilidad en edificios de la comunidad autónoma desde el punto de vista de la no discriminación y de la accesibilidad universal.

Artículo 5:

Proponemos un nuevo apartado, donde se establezca la obligación, al igual que se hace en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de la realización de un estudio integral, en el plazo de dos años, sobre la accesibilidad a los espacios públicos urbanizados y espacios públicos naturales de la comunidad autónoma desde el punto de vista de la no discriminación y de la accesibilidad universal.

Artículo 6.2:

Cambiar “plazas de uso preferente” por “espacios”. De esta forma se abre la posibilidad de sillas, aparcamientos, comedores, etc.

Artículo 6.3.5:

Convendría determinar con mayor precisión el porcentaje (6.3) y la proporción (6.5)

Artículo 7:

Sería relevante que se añadiera algún apartado que obligara a la formación adecuada al personal encargado de los autobuses urbanos e interurbanos, en el trato adecuado a las personas con diversidad funcional. Realizar el seguimiento y control de los autobuses, con la finalidad de dar facilidades a personas con diversidad funcional física, auditiva y visual, asegurando las rampas de acceso, los asientos reservados, una guía en braille y un bucle magnético portátil y crear un protocolo para atender situaciones imprevistas.

Proponemos un nuevo apartado, donde se establezca la obligación, al igual que se hace en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de la realización de un estudio integral, en el plazo de dos años, sobre la accesibilidad a los medios de transporte públicos de la comunidad autónoma desde el punto de vista de la no discriminación y de la accesibilidad universal.

Artículo 9.3:

Con objeto de incentivar este objetivo, allí donde sea necesario, se deberían establecer medidas para la adquisición por los titulares de licencias de auto-taxi de un vehículo adaptado a personas con movilidad reducida.

Artículo 10:

Proponemos un nuevo apartado, donde se establezca la obligación, al igual que se hace en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de la realización de un estudio integral, en el plazo de dos años, sobre la accesibilidad en los medios de comunicación social, sociedad de la información y comunicación de la comunidad autónoma desde el punto de vista de la no discriminación y de la accesibilidad universal. Determinar si sólo se refiere a los espacios de nueva creación o a todos, incluidos los ya existentes.

Artículo 13:

Proponemos un nuevo apartado, donde se establezca la obligación, al igual que se hace en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de la realización de un estudio integral, en el plazo de dos años, sobre la accesibilidad a estos servicios en la comunidad autónoma desde el punto de vista de la no discriminación y de la accesibilidad universal.

Artículo 15.10:

Añadir a "financiación" "financiación suficiente".

Artículo 15.11:

Se propone incluir otro punto: "se tendrá en cuenta especialmente las condiciones necesarias para favorecer la autonomía personal de las personas con discapacidad tal como establece la Ley 39/2006.

Artículo 16.1:

Se entiende que este será el instrumento que efectuará los estudios pertinentes. Bien entendido que, tal y como establece la memoria económica del anteproyecto, no supondrá ningún tipo de coste extraordinario para la Administración Autónoma.

Artículo 16.2:

Sustituir "sindicatos" por "organizaciones sindicales más representativas" como se recoge en la constitución del Consejo. Consideramos que deberían incluirse Organizaciones Empresariales más representativas.

Artículo 17:

Proponemos que se añada con la participación de los agentes económicos y sociales más representativos, según lo establecido en el artículo 4 de la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos y con los sectores implicados en la accesibilidad universal.

Artículo 18.4:

Con objeto de que se asegure la efectiva aplicación de este precepto, sugerimos que en el reglamento se estructure de una forma estratégica que los fondos se destinarán con carácter prioritario a este fin.

Artículo 23.2:

En relación a la composición del Consejo extremeño para la promoción de la Accesibilidad universal, consideramos que la estructura que la integra debería integrar a los Agentes Sociales y Económicos más representativos, según recoge la Ley 3/2003 de la Comunidad Autónoma; debiéndose considerar que participen cuatro de las organizaciones empresariales y cuatro de las organizaciones sindicales, en aras a intentar una mayor paridad.

Artículo 23.2.a:

Entre las diferentes áreas de representación indicadas en la lista, debería añadirse el SEPAD.

Por todo ello, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 17 de julio de 2014, ha acordado **aprobar por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el *Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal de Extremadura*.

Fdo.- Maria Mercedes Vaquera Mosquero
La Presidenta del Consejo
Económico y Social de Extremadura



Vº Bº

Fdo. Luis Antonio Castañares Velasco
El Secretario General del Consejo
Económico y Social de Extremadura