

Los Diez Esenciales de Aranzadi

3

Políticas sectoriales y nuevas realidades

EL CONCEPTO DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN EL DERECHO ESPAÑOL: ¿PRINCIPIO, OBLIGACIÓN O DERECHO? PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA

ALBERTO PALOMAR OLMEDA
DIRECTOR

MARÍA JOSÉ
MOLINA GARCÍA
AUTORA

PRÓLOGO DE
SONIA
HERNÁNDEZ PARTAL



© **María José Molina García**, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es
Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2025

Depósito Legal: M-15446-2025
ISBN versión impresa: 978-84-1085-211-2
ISBN versión electrónica: 978-84-1085-212-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

Página

Prólogo	14
1. Introducción	19
2. Delimitación conceptual del término accesibilidad universal	51
2.1. <i>El nexo accesibilidad y universal: conceptos básicos</i>	55
2.2. <i>La accesibilidad universal y Derecho</i>	64
2.3. <i>Accesibilidad universal y enfoque basado en Derechos Humanos</i>	72
2.4. <i>Ámbitos y límites de la accesibilidad universal</i>	81
2.5. <i>Diseño universal</i>	86
2.6. <i>Razonabilidad y proporcionalidad de los ajustes</i>	90
2.7. <i>Accesibilidad universal en perspectiva de género</i>	99
3. Marco Jurídico Internacional y Europeo	109
3.1. <i>La accesibilidad universal en el ámbito de las Naciones Unidas</i>	114

3.2. <i>La significación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.</i>	125
3.3. <i>Criterios de la jurisprudencia internacional. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos.</i>	138
3.4. <i>Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible.</i>	147
3.5. <i>Unión Europea</i>	157
3.5.1. <i>Evolución del marco regulatorio europeo en materia de accesibilidad</i>	162
3.5.2. <i>Ley Europea de Accesibilidad</i>	172
3.5.3 <i>Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030.</i>	182
4. Planteamiento constitucional en el Derecho Español	187
4.1. <i>Constitución de 1978 y su artículo 49.</i>	191
4.2. <i>Distribución de competencias entre las distintas Administraciones públicas territoriales</i>	204
4.3. <i>Elementos críticos en el ejercicio de las competencias normativas.</i>	215
4.4. <i>Criterios de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i>	217
5. Sistema administrativo español.	223
5.1. <i>Administración General del Estado.</i>	228
5.1.1. <i>Evolución del marco normativo de referencia</i> ..	228
5.1.2. <i>Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.</i>	244

5.1.3. Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público	249
5.2. <i>Administración autonómica</i>	252
5.3. <i>Administración local. El papel de los Ayuntamientos</i> . . .	256
5.4. <i>Mecanismos de protección y régimen sancionador</i>	260
5.5. <i>Estrategias, planes de promoción y garantía de accesibilidad</i>	265
5.6. <i>Sistema de gestión administrativa: medidas de acción positiva</i>	273
5.7. <i>Accesibilidad digital y Administración electrónica</i>	277
6. Consideraciones finales	283
Bibliografía	293

acción positiva³² o a los ajustes razonables, y teniendo que regularse convenientemente, al ser una cuestión social necesaria pero técnicamente compleja, como se anotó en el epígrafe introductorio. A nivel regulatorio, se está evolucionando favorablemente a un extenso conjunto de medidas, muy diversas, que deben ser tenidas en cuenta en la elaboración de las estrategias políticas y sociales, de modo que la accesibilidad sea universal e integral. Reclamando, a su vez, un tratamiento transversal y horizontal, puesto que la accesibilidad no tiene sólo una proyección física (entorno construido), sino que también está relacionada con la interacción entre personas y la participación en la vida social³³. Y este espíritu o esencia es acogido por el legislador español durante la última década, aunque en la práctica resulte complicado concretar y evaluar técnicamente.

2.3. ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos y las libertades fundamentales, en tanto son universales, inalienables e inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna, constituyen la razón de ser del Estado de Derecho y es éste la mejor versión jurídica y socio-política de la democracia

32. En el Derecho español, el artículo 2 letra g) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social prescribe que son medidas de acción positivas, «aquellas de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad».

33. El reconocimiento de la evolución que en las últimas décadas ha vivido el tratamiento de la discapacidad, que supone un cambio desde lo que se conoce como un modelo médico o rehabilitador a lo que se presenta como un modelo social, basado en derechos. Al respecto véase el Informe realizado por un Equipo de Investigación del Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», al amparo de un Convenio de Colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad) y la Universidad Carlos III de Madrid (Noviembre 2005), disponible en <http://www.cermi.es/sites/default/files/docs/coleccion/Elsignificadodelaaccesibilidaduniversalysujustific.pdf>.

urbanizados, espacios naturales, vivienda, servicios sociales, etc. Sin embargo, la aplicación de las normas autonómicas de accesibilidad universal se produce, en gran medida, a escala local por el lugar físico donde reside el ciudadano, de modo que hay Ayuntamientos que las han implementado haciendo uso o inspirándose en los instrumentos de promoción contemplados en la propia normativa de su Comunidad. Véase al respecto el Compendio de Normativa Técnica de Accesibilidad y Supresión de Barreras de la Comunidad de Madrid y el Plan Estratégico de Accesibilidad Universal para la ciudad de Madrid, y con su primer Plan de Acción en 2024 que lo desarrolla³⁶.

El desarrollo inicial de la idea de una accesibilidad para todos fue aceptada, pero con reservas. Consecuentemente fue regulándose a través de la figura normativa de los reglamentos. De forma particular, en Cataluña la regulación se refiere a la cultura, ocio y deporte; en Aragón la salud, la educación, el trabajo, el deporte, cultura y ocio y la protección social; en Cantabria y Navarra la salud, la educación, el trabajo, la protección social, la cultura, ocio y deporte y el acceso a la justicia; y en Baleares, Castilla-La Mancha y Castilla y León, la salud, la educación, los servicios sociales y la cultura, deporte y ocio. El País Vasco fue una de las primeras Comunidades Autónomas que desarrolló dos Decretos sectoriales. El primero, en 1981, sobre Supresión de Barreras Urbanísticas, y el segundo en 1983, sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas. Posteriormente, la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad. A continuación, le siguieron los Decretos de Murcia, en 1987 y los de Valencia y la Rioja, en 1988 que recogían una serie de parámetros mínimos. En 1990, Cantabria desarrolló también su Decreto. Por su parte, Navarra fue pionera incluyó en su normativa de 1988 la obligación, en el marco de una ley, de hacer accesibles sus calles y edificios públicos y desarrolló al año siguiente su correspondiente reglamento. Actualmente, estas dos normativas continúan en vigor, aunque han quedado superadas por otras legislaciones autonómicas posteriores. En 1991, Cataluña fue la que imprimiría un tipo de estructura a su ley de accesibilidad que

36. Ambos documentos disponibles en <https://www.comunidad.madrid/servicios/vivienda/base-datos-construccion> y en <https://transparencia.madrid.es/FWProjects/transparencia/PlanesYMemorias/Planes/Accessibilidad/Ficheros/PlanEstrategicoAccesibilidad.pdf>

seguiría el resto de la normativa autonómica, posteriormente se adoptó la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad, y el Decreto 209/2023, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Código de Accesibilidad.

El ámbito de aplicación, por ejemplo, a nivel de la Comunidad Autónoma de Andalucía se extiende a las actuaciones que se realicen por cualquier entidad pública o privada o por personas físicas en materia de infraestructura, urbanización, edificación y transporte. Véase al respecto lo establecido en el Reglamento por el que se regulan las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía y en el Título VII de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía. En Andalucía, la normativa en vigor en materia de accesibilidad es la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los derechos y la atención a las personas con discapacidad en Andalucía; 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; la Orden TMA/851/2021, de 23 de Julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados; el 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; las Ordenanzas municipales; y otras normativa sectoriales tales como espacios protegidos, patrimonio histórico, normas urbanísticas, etc.

En cuanto a la Comunidad de Madrid, rige Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas. Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas. Dicha Ley de aplicación dispone de un Régimen de sancionador, desarrollado por Decreto de 20 de mayo de 1999. En aplicación de esta norma autonómica es frecuente dirigir al CERMI denuncias que versan sobre el incumplimiento de la misma por parte de diferentes establecimientos abiertos al público. Asimismo, el CERMI denunció la creciente desigualdad

entre territorios del sistema para la autonomía y la dependencia³⁷. Como queda patente en el reciente informe de evaluación de los primeros cuatro años de aplicación elaborado por el Gobierno, los ritmos de implantación y el alcance efectivo de la Ley 39/2006, Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, son muy disímiles entre las Comunidades Autónomas, dependiendo en muchos casos de la mayor o menor voluntad política del gobierno autonómico de que se trate³⁸.

En líneas generales, en el ejercicio de sus competencias, la normativa de las distintas Comunidades Autónomas revisando su planteamiento común tiene como objetivos conseguir una sociedad inclusiva y accesible que garantice la autonomía de las personas, evite la discriminación y favorezca la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía, especialmente para las personas con discapacidad. Entre ellas, está desarrollar legalmente lo establecido en la normativa estatal básica en relación con la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación, las comunicaciones, el transporte, el empleo, etc., con el fin de garantizar a las personas afectadas con algún tipo de discapacidad la accesibilidad y utilización de los productos, bienes y servicios de la sociedad, evitando y suprimiendo las barreras y obstáculos físicos o sensoriales que impidan o dificulten su normal desarrollo de vida. Siguiendo las referencias de estudio consultadas, estimamos que este marco normativo autonómico es amplio y detallado, pero su incumplimiento es una realidad. Por lo tanto, está inconcluso debido a diversas razones: problemas de aplicabilidad; instrumentos suficientes y adecuados, lo que le resta la necesaria eficacia; medidas no suficientemente precisas para un control ejecutivo respecto a estos procesos; falta de regulación en los regímenes sancionadores; concreción en la identificación de las Administraciones competentes para crear o implementar los instrumentos destinados a la accesibilidad, lo que deriva en conflictos competenciales; regulación sectorial, lo que

37. Algunas referencias de estos casos puede consultarse en las noticias de actualidad publicadas por el CERMI, disponible en <https://www.cermimadrid.org/denuncia-los-incumplimientos-en-materia-de-accesibilidad-universal/>

38. Véase el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

resulta en una falta de coordinación con otros instrumentos (urbanísticos, arquitectónicos, de movilidad etc.).

5.3. ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS

La Constitución de 1978, como se ha apuntado en capítulo previo, en lo que se refiere a los Entes Locales, más allá del reconocimiento de su garantía institucional no les asegura un contenido concreto a nivel general ni un ámbito competencial expresamente delimitado, sino que remite la concreción de las competencias locales a la legislación estatal y autonómica, según el sistema constitucional de reparto de competencias y lo previsto en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril 1985 y el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, 18 de abril. Además de la mencionada normativa básica en materia de Administración Local, es preciso también tener en cuenta otras normas básicas como es el Real Decreto Legislativo 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales. En cualquier caso, son las Corporaciones Locales las que en último extremo tienen que cumplir y, en algunos supuestos, desarrollar, la ejecución de las leyes y decretos provenientes de sus Gobiernos autonómicos.

Respecto de la Administración local, que incluye también a las provincias, los ayuntamientos cuentan con unas competencias ligadas a los ámbitos de accesibilidad, por lo que sus actuaciones como poder público y por su cercanía al ciudadano son fundamentales. En efecto, es la Administración pública más próxima al ciudadano, siendo la que mejor conoce las demandas individualizadas y colectivas de los ciudadanos, así como los recursos directamente relacionados con las mismas.

Se contempla la relación de la accesibilidad en la ciudad, con el desarrollo de las libertades fundamentales, el derecho a llevar una vida autónoma y la calidad de vida de todas las personas. Sin embargo, dadas las barreras existentes en el entorno urbano propio de la ciudad, en los servicios y en los equipamientos, muchas personas ven limitada su

El concepto de accesibilidad universal en el derecho español: ¿principio, obligación o derecho?

Perspectiva constitucional y administrativa

LOS DIEZ ESENCIALES de Aranzadi: se trata de agrupar en ese número de pequeñas monografías los contenidos principales de cuestiones nucleares en nuestro ordenamiento jurídico.

En esta entrega del segundo bloque (*Políticas sectoriales y nuevas realidades*) de Los Diez Esenciales de Aranzadi es el libro titulado «El concepto de accesibilidad universal en el derecho español: ¿principio, obligación o derecho?».

Esta es una obra indispensable para comprender los fundamentos jurídicos de la accesibilidad en España. La autora explora la accesibilidad universal desde perspectivas constitucionales y administrativas, destacando su reconocimiento en normativas internacionales y nacionales.

Cada una de las diez monografías sigue la misma estructura:

- Una exposición sencilla e introductoria del correspondiente núcleo temático.
- Los Anexos que se considere pertinente (datos estadísticos, infografías, materiales, esquemas, selección normativa o jurisprudencial, etc.).

La observancia de un mismo esquema y estilo debe permitir que se identifique claramente el librito como perteneciente a «Los 10 esenciales de Aranzadi». A tal fin el método las preguntas y repuestas quiere garantizar la exhaustividad y abordaje franco, directo, de los problemas suscitados.

Al frente de la Colección está Alberto Palomar Olmeda, responsable de su diseño y selección de las personas encargadas de acometerla.

