

# La ACCESIBILIDAD UNIVERSAL en los MUNICIPIOS: guía para una política integral de promoción y gestión

---

*E l i s a   S a l a   M o z o s   y  
F e r n a n d o   A l o n s o   L ó p e z*



**La ACCESIBILIDAD UNIVERSAL  
en los MUNICIPIOS: guía para una  
política integral de promoción y gestión**

---

*Elisa Sala Mozos y  
Fernando Alonso López  
(Equipo ACCEPLAN)*

**Colección Manuales y Guías**  
**Serie Servicios Sociales**  
**Nº 33003**

*Catálogo General de Publicaciones Oficiales*  
<http://publicaciones.administracion.es>

---

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales  
no comparte necesariamente las opiniones y juicios  
expuestos, y en ningún caso asume responsabilidades  
derivadas de la autoría de los trabajos que publica.

**DISEÑO DE LA COLECCIÓN:**

Onoff Imagen y Comunicación

Primera edición, 2006  
© Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)

**EDITA:**

Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales  
Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad  
Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)  
Avda. de la Ilustración c/v Ginzo de Limia, 58 - 28029 Madrid  
Tel. 91 363 89 35 - Fax 91 363 88 80; 91 363 89 73  
E-mail: [publicaciones.imserso@mtas.es](mailto:publicaciones.imserso@mtas.es)  
<http://www.seg-social.es/imserso/documentacion/publicat.html>

**NIPO:** 216-06-091-7

**D.L.:** M-46.452-2006

**Imprime:** ARTEGRAF, S.A.

**ESTE DOCUMENTO HA SIDO REALIZADO POR:**

Elisa Sala Mozos

Fernando Alonso López (Dir.)

A partir de la idea original de Marta García Nart

**CON LA ASISTENCIA TÉCNICA DE:**

Mariano Calle Cebrecos

**OTROS COLABORADORES:**

Montse Dinarès Quera

Digna Couso Lagarón



Institut Universitari d'Estudis Europeus

Equipo Acceplan

Universitat Autònoma de Barcelona

Edificio E1

08193 Bellaterra (Barcelona)

Tel.: 93.581.32.87

pr.acceplan.iuee@uab.es

**AGRADECIMIENTOS:**

Queremos agradecer muy especialmente la colaboración para la elaboración de este documento a los siguientes técnicos y especialistas: Consuelo del Moral Ávila (DDM arquitectos), Ignasi Gústems i Mateo (Diputación de Barcelona), Josep Soler (Ayuntamiento de Santa Margarida i els Monjos), Claudio Borgoglio y Francesc Fonollá (Ciudades para Todos s.l), Miquel Figueres (Vocalía de Personas amb discapacitat), Mayte Colleldemont (Districte de Sant Martí, Ayuntamiento de Barcelona), Ayuntamientos de Barcelona, Granada y Vilafranca del Penedés y Diputación de Badajoz.



# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>PARTE I. La accesibilidad en los municipios</b> .....	15
<b>Capítulo 1. El papel de la accesibilidad en la ciudad de hoy</b> .....	17
1.1. Ciudad y ciudadanía .....	17
1.2. La ciudad de hoy: Diversidad y barreras .....	19
1.2.1. La diversidad de ciudadanos .....	19
1.2.2. Las barreras .....	22
1.3. La Accesibilidad Universal y el gobierno local .....	30
<b>Capítulo 2. La supresión de barreras: legislación e instrumentos</b> .....	35
2.1. La legislación estatal sobre discapacidad y el marco legal autonómico sobre accesibilidad .....	35
2.2. Los instrumentos municipales: los Planes Especiales de Actuación (PEA) .....	37
<b>Capítulo 3. El nuevo contexto: Vida Independiente, Igualdad de Oportunidades y Accesibilidad Universal</b> .....	41
3.1. El movimiento de personas con discapacidad: del <i>modelo médico</i> a la <i>vida independiente</i> .....	41
3.2. Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal en el marco de acción internacional, europeo y estatal .....	43
3.2.1. El marco de acción internacional .....	43
3.2.2. El marco de acción europeo .....	44
3.2.3. El nuevo contexto legal en España: Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal .....	46
<b>Capítulo 4. De la Supresión de Barreras a la Accesibilidad Universal: un nuevo modelo a escala local</b> .....	49
4.1. El cambio de enfoque: Supresión de Barreras vs. Accesibilidad Universal .....	49
4.2. De los Planes Especiales de Actuación (PEA) a las Políticas Integrales .....	51

<b>PARTE II. Un nuevo modelo de intervención: LA POLÍTICA INTEGRAL DE ACCESIBILIDAD EN EL MUNICIPIO (PIAM) .....</b>	57
<b>Capítulo 5. La Política Integral de Accesibilidad en el Municipio: el concepto .....</b>	59
5.1. La PIAM: el concepto teórico .....	59
5.2. Orientaciones para el diseño de una <i>política integral de accesibilidad en el municipio</i> .....	62
5.2.1. Reconocimiento del problema y compromiso de acción .....	63
5.2.2. Análisis y diagnóstico, objetivos y toma de decisiones .....	64
5.2.3. Criterios básicos para la implantación .....	68
5.2.4. Proceso de evaluación y mejora permanente .....	72
5.2.5. Otras posibilidades de mejora de gestión: el papel de otras Administraciones .....	72
<b>PARTE III. Instrumentos para la aplicación de la PIAM .....</b>	75
<b>Capítulo 6. Los instrumentos urbanísticos .....</b>	77
6.1. El papel de los instrumentos urbanísticos en la promoción de la Accesibilidad Universal .....	77
6.2. El Planeamiento General .....	78
6.2.1. La Fase Informativa .....	79
6.2.2. La Fase de Ordenación .....	81
6.3. El Plan Parcial .....	85
6.3.1. Las medidas de accesibilidad en el Plan Parcial .....	85
6.4. El Planeamiento Especial (PERI o planes equivalentes) .....	87
6.4.1. Las medidas de accesibilidad en el Plan Especial .....	88
6.5. Síntesis de las recomendaciones para insertar la perspectiva de accesibilidad universal en los instrumentos urbanísticos .....	89
6.6. Los Planes Especiales de Actuación (PEA) .....	92
6.6.1. Recomendaciones para la redacción de un plan de accesibilidad .....	93
6.7. Los Planes de Movilidad .....	96
6.7.1. Medidas para la mejora de la accesibilidad y la movilidad de los peatones .....	97
<b>Capítulo 7. Los instrumentos de control .....</b>	101
7.1. Las Ordenanzas Municipales .....	101
7.1.1. La ordenanza municipal integral de accesibilidad .....	102
7.2. El control de actuaciones. Las licencias y la disciplina urbanística .....	103
7.3. Las Inspecciones Técnicas de Edificios, ITE .....	104

<b>Capítulo 8. El Servicio Público Accesible .....</b>	107
8.1. Requisitos de accesibilidad en el Servicio Público .....	107
8.2. La importancia de la comunicación e información para un servicio público accesible	109
8.3. Recomendaciones prácticas para el personal de la Administración Local .....	110
<b>PARTE IV. Más allá de la aplicación sectorial .....</b>	119
<b>Capítulo 9. Las estrategias transversales en la promoción de la accesibilidad</b>	121
9.1. Estrategias y objetivos transversales para la promoción de la accesibilidad .....	121
9.2. Los principales actores en la consecución de un medio accesible .....	123
<b>Capítulo 10. La concienciación: promocionando la accesibilidad en el municipio</b>	127
10.1. Diseño de una campaña de concienciación .....	127
10.2. Fases en las campañas de concienciación .....	130
10.3. Puesta en práctica e instrumentos de las campañas de concienciación .....	131
10.3.1. Creación de una imagen o símbolo identificador .....	131
10.3.2. Descripción de los medios para la puesta en marcha de la campaña .....	132
10.3.3. El público objetivo .....	135
<b>Capítulo 11. La formación: capacitando para la acción .....</b>	137
11.1. Necesidad y objetivos básicos de un plan de formación en Accesibilidad Universal ..	137
11.2. Principales contenidos según los distintos responsables municipales .....	138
<b>Capítulo 12. La participación ciudadana: el papel de los principales beneficiarios de la accesibilidad .....</b>	141
12.1. Objetivos de la estrategia de participación .....	141
12.2. Criterios de accesibilidad para el desarrollo de los procesos participativos .....	141
12.3. La participación en los diferentes planes y programas sectoriales .....	143
12.3.1. La participación en los instrumentos urbanísticos .....	143
12.3.2. La participación en los Planes Especiales de Actuación .....	144
12.3.3. La participación en los Planes de Movilidad y los modelos de transporte ..	145
12.4. Los mecanismos participativos .....	146
12.4.1. Audiencias y fórum .....	146
12.4.2. Los Jurados ciudadanos .....	147
12.4.3. El taller de prospectiva .....	148
12.5. La participación en la gestión diaria de la accesibilidad: creación y funciones de un Consejo o Comisión de Accesibilidad .....	149
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	153
<b>ANEXOS .....</b>	157



## Presentación

La progresiva urbanización es un fenómeno global que ha caracterizado la segunda mitad del siglo XX y seguirá con fuerza a lo largo del presente. El crecimiento y concentración de la población en torno a ciudades cada vez más grandes plantea múltiples problemas y también depara ventajas. La accesibilidad es hija de la urbanización, en la medida en que la construcción de ciudades y la transformación del espacio fruto del dominio sobre la Naturaleza da pie a la creación de un ámbito público construido por y para el hombre. Este espacio, que ha ido evolucionando, abandonando sus necesidades defensivas y abriéndose hoy hacia nuevas conurbaciones que desdibujan el concepto clásico de ciudad, es el marco donde se plasma la idea de ciudadano, de persona detentadora de derechos y deberes, y donde crecen y se desarrollan las grandes ideas de libertad o igualdad.

La idea de *ciudad accesible* es heredera de esos principios sobre los que se ha basado el concepto de ciudad: un espacio en el que todos podemos habitar, trabajar, descansar en igualdad de condiciones. Y esos principios no son exclusivos de una tipología consolidada de ciudad, sino que se generalizan a cualquier entorno de convivencia. Por ello, la dimensión administrativa municipal, siempre considerada "la más próxima al ciudadano", es la que alberga la acción más directa para mejorar la calidad de todos sus habitantes.

Bajo estos prismas, antiguos, pero actuales, que ven la ciudad más como espacio en que se albergan las demandas sociales y derechos ciudadanos que como grandes estructuras institucionales, la idea de accesibilidad crece cada día y se adueña de más partes del espacio público. Los programas del IMSERSO apoyando a los municipios para transformar sus espacios de fricción en espacios de convivencia para todos requieren una reflexión actualizadora que viene de la mano de esta Guía. Nuestra idea de ciudad se transforma, y nuestra idea de accesibilidad también; por ello, la idea –beligerante– de suprimir barreras se transmuta en otra de diseñar para todos, y con ello deben hacerlo también nuestros métodos y criterios. Esta Guía, desarrollada con el Equipo ACCEPLAN de la UAB, es una contribución a este debate y una propuesta para gestionar los instrumentos de promoción de accesibilidad de forma mucho más integral y participativa, incorporándolos a la gestión global de los espacios públicos y con ello adquiriendo una dimensión más positiva y primordial.



## Introducción

La ciudad es el espacio en el que los individuos adquieren la condición de ciudadanos, esto es, la condición de ser personas titulares de derechos políticos, sociales y culturales. Tal virtud comporta permitir el acceso de las personas a múltiples servicios y equipamientos, posibilitar el contacto con los otros y favorecer la libertad de elección, y todo ello en igualdad de condiciones.

Pero la ciudad es también el entorno donde desarrollamos nuestra vida cotidiana y donde se encuentran la mayoría de barreras o impedimentos que limitan nuestra autonomía, nuestro bienestar y nuestra capacidad de elección. Estas barreras o impedimentos pueden ser referidos tanto a la movilidad y manipulación como a los sentidos y al conocimiento, y pueden limitar libertades tan fundamentales de la persona como el derecho a la participación, a la cultura, a las actividades recreativas o deportivas, a la relación en libertad, a la información, etc.

Las autoridades competentes en la configuración, mantenimiento y gestión de la ciudad son los Ayuntamientos, y por tanto son los responsables en primera instancia de afrontar tales restricciones a la condición de ciudadanía de todos sus miembros.

Más allá del ámbito local, en España, y como consecuencia del reparto de poderes existentes, cada Comunidad Autónoma ha ejercido sus competencias y desarrollado leyes en aspectos tales como la accesibilidad a los espacios y servicios. La aplicación de estas leyes de accesibilidad se produce en gran medida a escala local, de modo que muchos Ayuntamientos las han implementado haciendo uso de los instrumentos de promoción contemplados en la propia normativa. El resultado de esta aplicación hasta el momento, según se deduce de la evaluación realizada para el *Libro Verde: la Accesibilidad en España*<sup>1</sup>, ha sido escaso e irregular: no se puede negar que se han realizado grandes avances (la propia existencia de la legislación lo es), pero todavía nos encontramos muy lejos de que la accesibilidad sea una característica común en los edificios, calles o transportes de nuestras ciudades, y más lejos aún de ser un requisito plenamente asumido por los gestores y planificadores de las mismas.

<sup>1</sup> Entre los años 1999 y 2000 se realizó una análisis de la situación real del espacio urbano a partir de la evaluación de una muestra significativa de itinerarios urbanos en 80 municipios de España y de una encuesta realizada a los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad (personas discapacitadas). Dicho análisis se combinó con un diagnóstico de los instrumentos de intervención y gestión de la accesibilidad en el medio urbano y dio lugar al *Libro Verde: la Accesibilidad en España*, IMSERSO, 2002.

Es preciso destacar que, referida al entorno urbano y a la ciudad, la accesibilidad es un concepto amplio e integral, y que en los últimos años ha evolucionado más allá de la idea de supresión de barreras implícita en la normativa y los instrumentos de aplicación municipales, pasando a concebirse ya como la condición que deben cumplir los espacios, servicios y equipamientos municipales para garantizar su uso y disfrute de forma cómoda y segura a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones.

La falta de accesibilidad limita tanto la autonomía de las personas, como su capacidad de elección e interacción con el entorno y sus oportunidades de participación en la vida social, factores que conforman la base para el ejercicio igualitario de las libertades fundamentales. Estos criterios se han incorporado ya en la normativa de mayor rango, a través de la recientemente aprobada Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal, que engloba el I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, generando así la necesidad de que las distintas Administraciones, entre ellas los Ayuntamientos, actualicen su propios conceptos e instrumentos de intervención según las tendencias más recientes.

En este contexto, ya no se trata de que las autoridades locales realicen obras o planes de accesibilidad –tal y como se ha hecho hasta el momento– sino de que incorporen la accesibilidad como una condición importante de toda su gestión, y que se contemple en relación con todos aquellos elementos de movilidad, comunicación y comprensión que conforman los espacios públicos, los servicios y los equipamientos municipales.

Se trata de una tarea ambiciosa, que se está iniciando ahora, y a la que se dirige esta Guía proponiendo criterios y orientaciones generales para el diseño y elaboración de lo que hemos denominado una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio, PIAM.

Para la conformación y desarrollo de esa política se requiere promover un cambio que partiendo desde la concepción exclusivamente técnica y acabada en sí misma que ha caracterizado a los Planes Especiales de Actuación como principal instrumento de promoción de la accesibilidad, conduzca hacia su incorporación como una parte integrante, como una responsabilidad compartida, de las distintas áreas municipales. La accesibilidad debe ir calando como una necesidad en todas las actividades, programas y políticas que se lleven a cabo en el municipio, y en todos los servicios a disposición del ciudadano, con objeto de garantizar iguales condiciones a todas las personas a la hora de ejercer sus derechos y libertades fundamentales.

Buena parte de las ideas y propuestas que se desarrollan a lo largo de este documento aparecen destacadas en el I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, en su estrategia número 13: *"Mejora de los Planes Territoriales de promoción de la accesibilidad"*. En ella se contemplan medidas destinadas a aumentar la eficacia de las actuaciones que se realizan en los municipios para la promoción de la accesibilidad, y garantizar la eficiencia requerida en su gestión. Así, la Política Integral de Accesibilidad en el Municipio (PIAM) que aquí se presenta, es una aplicación y desarrollo de las propuestas incluidas en dicha estrategia y está concebida en base a las necesidades identificadas en el diagnóstico realizado para el *Libro Verde: La Accesibilidad en España* (publicado por IMSERSO en 2002). La PIAM se basa en la combinación de estrategias sectoriales y transversales desarrolladas para su aplicación a escala local y partiendo de las nuevas concepciones de Diseño para Todos y Accesibilidad Universal, de creciente aplicación a escala internacional.

Conscientes de las complejidades que presenta la organización administrativa local y la diversidad que caracteriza a los Ayuntamientos de España, y lejos de querer establecer fórmulas mágicas o generalizar soluciones, con esta Guía se pretende aportar ideas útiles mediante propuestas y algunos ejemplos; con ella se quiere ayudar a promover distintas intervenciones a favor de la accesibilidad en los municipios. En este sentido, esta Guía pretende ser soporte para desarrollar una nueva etapa de intervención municipal en accesibilidad, que vaya más allá de la mera supresión de barreras y se prevenga su creación. Las medidas que se desarrollan son posibles vías para que los gobiernos locales puedan gestionar y promocionar de forma eficaz la accesibilidad en el municipio y así establecer una base sobre la cual todos los ciudadanos puedan desarrollar sus libertades individuales plenamente.



# *Parte I*

## La accesibilidad en los municipios

La condición de ciudadanía es el estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes de las personas. La falta de accesibilidad a ciertos espacios, equipamientos municipales o servicios puede derivar en la limitación de libertades fundamentales como el derecho a la educación, a la cultura, a las actividades recreativas y deportivas, al alojamiento, etc. Apostar por una ciudad accesible es apostar por una mayor calidad de vida, en medida que los equipamientos, servicios y espacios son más cómodos, más seguros y más fáciles de usar y, por tanto, promueven la autonomía de las personas. En esta primera parte 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.



# CAPÍTULO 1. El papel de la accesibilidad en la ciudad de hoy

La ciudad es la concentración de población y actividades; un producto físico, político y cultural complejo en el que se mezclan todo tipo de identidades. En toda ciudad coexisten elementos integradores con impedimentos que limitan la realización de las libertades fundamentales de algunos colectivos, impiden su visibilidad y limitan su autonomía. En este capítulo se describen diversos escenarios y motivos que favorecen esta situación, para posteriormente proponer soluciones que implican "repensar" la ciudad, insertando la perspectiva de Accesibilidad Universal en su planificación, gestión y organización.

## 1.1. Ciudad y ciudadanía

Definir el concepto de *ciudad* no es fácil. Todas las ciudades son constitutivamente diferentes y responden a conceptos y desarrollos históricos distintos (Navarro Elio s.d.). No podemos definir de la misma forma una megalópolis como Tokyo y una ciudad media como San Sebastián; tampoco es lo mismo la definición de la polis griega de Aristóteles<sup>2</sup> o la de la ciudad de la Edad Media de Alfonso X el Sabio<sup>3</sup>. Por otro lado, se puede estudiar, analizar y definir la ciudad desde muy diversas perspectivas: la de la economía, la política, la arquitectura, el arte, la geografía, etcétera. Todas estas disciplinas han abordado el concepto, y no cabe duda de que es preciso valorar las características de las ciudades desde todas ellas.



evoluciona y tiene una identidad propia en cada época de la historia, en cada lugar y cada país, un espacio de mezcla de identidades y diferencias, un espacio colectivo en el que conviven individualidades.

En definitiva, es preciso que las ciudades se conciban, estructuren y gestionen como espacios para la convivencia humana en todas sus dimensiones, y comprender que, más allá de ser un cruce entre calles, espacios residuales, áreas comerciales e infraestructuras urbanas, la ciudad

No obstante, la *ciudad* se puede entender a partir de la vida que en ella se genera, de la posibilidad de que todos los ciudadanos participen en las decisiones que conciernen a todos, de la creación de una cultura e identidad propia y del uso de sus servicios por parte de todos. Más allá de concebir las ciudades como espacios físicos, agrupaciones urbanas, patrimonios históricos o meros entornos construidos, es importante entender la ciudad como un ente vivo y complejo, que

<sup>2</sup> "La ciudad es un cierto número de ciudadanos".

<sup>3</sup> "La ciudad es todo aquel lugar que es cerrado de los muros con los arrabales de los edificios que se tiene con ellos".

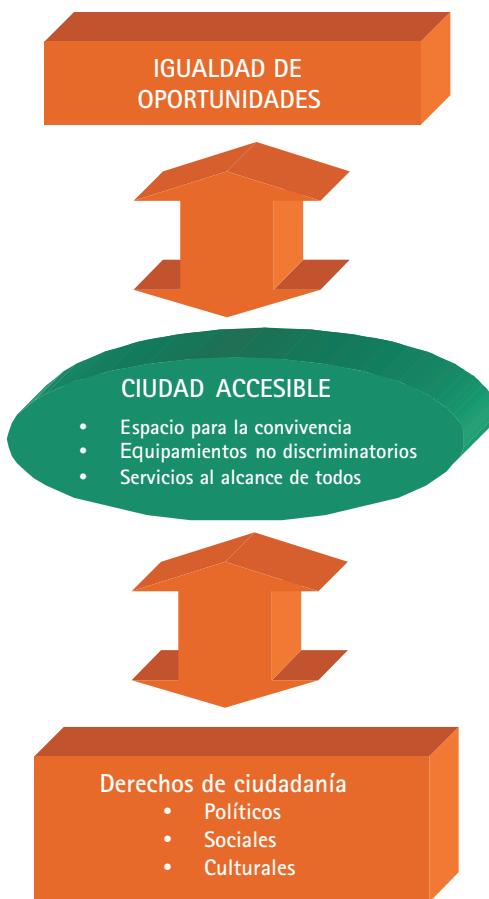
es la suma de todos los **entornos o espacios** públicos, todos los **servicios** públicos municipales y todos los **productos o equipamientos** a disposición del ciudadano.

La ciudad otorga a sus habitantes la condición de *ciudadanos*; los convierte en personas titulares de derechos civiles, políticos y sociales. Estos *derechos de ciudadanía* implican sentirse identificado con el lugar en el que se vive, ser reconocido por los otros, tener visibilidad, identidad, oportunidades de formación y ocupación, disponer de equipamientos y espacios públicos, de movilidad, de información y comunicación, etc. En definitiva, **el estatus de ciudadanía se compone de la capacidad de ejercer las libertades fundamentales relativas a la vida y el desarrollo integral de las personas, de las posibilidades de participación en la vida política y de las aspiraciones a una vida digna con bienestar**. Todo ello requiere tener posibilidades de acceder en igualdad de oportunidades a todas las ofertas urbanas y desarrollar de forma plena todas las libertades fundamentales.

*La ciudadanía es principalmente un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía* (Moreno, 2000).

### GRÁFICO 1

#### Ciudad accesible y ciudadanía



Esta posibilidad de **acceso** a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes en igualdad de condiciones para todos implica que:

1. Los **espacios públicos** o de uso colectivo deben favorecer la convivencia, promoviendo la posibilidad de encuentro y relación de todos los habitantes del municipio en igualdad de condiciones.
2. Los **servicios públicos** municipales deben estar al alcance de todas las personas, para lo que las estructuras y las condiciones administrativas y legales se deben adecuar y adaptar a las necesidades de toda la población.
3. Los **productos y equipamientos** municipales deben estar a disposición de toda la ciudadanía, garantizando la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos en su uso y acceso, promoviendo para ello la posibilidad de elección entre las diferentes posibilidades urbanas.

Una perspectiva urbana de la accesibilidad abordará elementos de movilidad, comunicación y comprensión de los espacios públicos, los servicios y los equipamientos o productos

**a disposición del ciudadano.** Por tanto, al considerar la ciudad, sus funciones y su evolución, desde la perspectiva de la accesibilidad, estamos tomando en cuenta todos los elementos o características del entorno urbano, y todos los equipamientos y servicios municipales, que permiten su utilización de forma independiente y en condiciones de confort y seguridad por todos los ciudadanos y particularmente por aquellas personas que tienen algún tipo de discapacidad.

## 1.2. La ciudad de hoy: Diversidad y barreras

Con el paso del tiempo, las ciudades se han ido transformando y adaptando a las necesidades y problemas que las concentraciones humanas han ido generando. Desde la revolución industrial las ciudades han crecido y evolucionado cada vez más rápidamente, y en esta evolución las necesidades de producción y consumo y las prioridades establecidas por la actividad económica han adquirido mucha más importancia que aquellos otros aspectos relacionados con la convivencia y la expresión de los valores culturales y sociales. Así, en la actualidad nos encontramos con un modelo de ciudad disperso, desestructurado y con separación de usos, y por ello generador de un aumento creciente de necesidades de movilidad, difíciles de satisfacer si no es con el automóvil privado (García Nart, 2004).

En la Carta de Atenas<sup>4</sup>, caracterizada como ícono del urbanismo moderno, se contemplan cuatro funciones urbanas:

1. Habitar (la función residencial).
2. Trabajar (la función productiva).
3. La función recreativa y de esparcimiento.
4. La función de circular.

La estructura de las ciudades de hoy se caracteriza por la separación entre las funciones de habitar y de trabajar, quedando la función recreativa o de esparcimiento, ligada en gran medida a una actividad comercial. De este modo, impera la función de circular, esto es, la que tiene como finalidad conectar las otras tres funciones, y lo hace de forma dominante mediante el vehículo privado. Esta perspectiva a la hora de planificar, organizar y gestionar la ciudad deja de lado muchas otras actividades que se desarrollan en la misma –pasear, relacionarse, relajarse, etc.– y responde a un modelo excluyente en el que priman los valores de las "mayorías" o "colectivos representativos"; es decir, se tiende a homogeneizar el perfil de sus habitantes bajo el patrón del hombre medio, de entre 25 y 55 años, que trabaja, tiene un vehículo propio, no es sujeto de ninguna discapacidad funcional y cuya función diaria es acudir a un lugar de trabajo, alejado de su residencia, lo más rápido posible.

### 1.2.1. La diversidad de ciudadanos

Si consideramos las diferentes situaciones que afronta cada persona a lo largo de todo su ciclo vital, las necesidades de género, las diferentes capacidades y las diversas funciones que las per-

<sup>4</sup> Publicada por Le Corbusier en 1947, después de su intervención en el IV Congreso del CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna). En ella se estableció definitivamente el concepto de la zonificación, basado en la especialización de los sectores urbanos respecto a las funciones básicas del hombre.

sonas desarrollan en la sociedad, resulta sencillo establecer diferencias que distinguen a unas de otras, entre ellas:

- ✓ No todas las personas trabajan ni todas realizan un trabajo fuera de casa.
- ✓ No todas las personas disponen de coche privado.
- ✓ Las personas se desplazan por la ciudad de forma diferente y con objetivos diversos.
- ✓ Existen formas diferentes de usar y percibir los espacios.
- ✓ Existen formas diferentes de usar y percibir los servicios y los equipamientos públicos.



Ilustración: Ciudades X Todos.

Es más, la población tiende cada vez más hacia una diversidad funcional, cultural, étnica y territorial, producida mayoritariamente por el envejecimiento de la población y las migraciones internacionales (ECA, 2003). A ello se añade el que las funciones y roles que las personas desarrollan en el entorno urbano están sufriendo cambios para los cuales las ciudades no están preparadas. Es por tanto necesario comenzar a pensar en términos de "diversidad de condiciones" –características físicas, cognitivas y culturales distintas y funciones diferentes– a la hora de planificar, estructurar y gestionar la ciudad.



La población que habita en la ciudad, lejos de ser homogénea, es diversa. Tiene características físicas, cognitivas y funcionales diferentes.

La idea de "diversidad humana" hace referencia a las múltiples diferencias que existen entre los seres humanos (ya sea por razones de género, edad, origen, clase social, cultura, etc.). Ahora

bien, cuando alguna de estas características (ya sean físicas, sociales o culturales) implica además una desventaja respecto a otras personas o grupos de personas en el acceso a recursos, equipamientos, servicios y espacios, entonces esta diferencia se puede transformar en desigualdad, en una vulneración del derecho a igualdad de oportunidades que consagra nuestro ordenamiento jurídico y político.

En el siguiente cuadro se presentan algunos datos esclarecedores de la diversidad de la población actual desde la perspectiva de la funcionalidad y de la presencia de discapacidades.

## LA DIVERSIDAD FUNCIONAL DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA

- ✓ Una tendencia demográfica importante desde la perspectiva de la diversidad es la causada por las migraciones internacionales. El número de inmigrantes es siempre difícil de calcular debido a la situación irregular en que muchos de ellos se encuentran; no obstante, según el Padrón Municipal para el año 2002 se encontraban 1.984.573 **personas extranjeras, que representan a un 4,7% de la población de España**, calculada en 41.837.894 para ese mismo año.
- ✓ En el año 1999 se calculó que aproximadamente un 18% de la población europea reportaba algún impedimento severo o moderado y un 7% que declaró tener una discapacidad severa (European Comisión, 2003). En España, el número de personas con algún tipo de **discapacidad permanente** asciende a 3,5 millones, lo que representa el **9% de la población española**.

**TABLA 1.** Personas discapacitadas por grupos de discapacidades. Total nacional

Datos en número de personas y en tasas por mil habitantes de cada tramo de edad y sexo

GRUPOS DE DISCAPACIDADES*	Personas de 6 a 64 años con discapacidades	Tasa por 1.000 habitantes de 6 a 64 años	Personas de 65 y más años con discapacidades	Tasa por 100 habitantes de 65 y más años
TOTAL	1.405.992	45,94	2.072.652	322,11
Ver	304.512	9,95	697.778	108,44
Oír	295.869	9,67	665.479	103,42
Comunicarse	179.092	5,85	180.264	28,02
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	238.984	7,81	335.426	52,13
Desplazarse	414.649	13,55	809.383	125,79
Utilizar brazos y manos	447.985	14,64	644.887	100,22
Desplazarse fuera del hogar	737.489	24,10	1.352.194	210,15
Cuidar de sí mismo	215.048	7,03	561.830	87,31
Realizar las tareas del hogar	475.693	15,54	984.881	153,06
Relacionarse con otras personas	230.197	7,52	338.519	52,61

\* Una misma persona puede estar en más de una categoría de discapacidad.

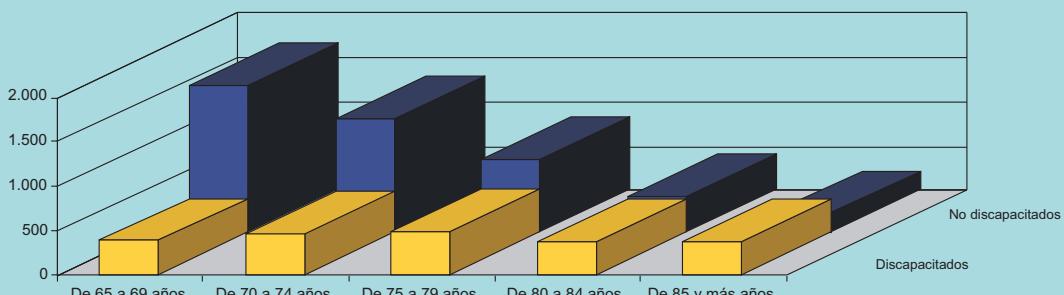
Fuente: INE (2001), *El Libro Verde: la Accesibilidad en España*, IMSERSO, 2002.

- ✓ Generalmente, cuando se habla de discapacidad se piensa en personas con discapacidades permanentes. Sin embargo, es relevante tener en cuenta a todas aquellas personas que, transitoriamente y por distintas razones, se encuentran también en una situación con dificultades para trasladarse, tomar un medio de transporte, para percibir sonidos, comprender el entorno, etc. Esto puede ocurrir por razones de obesidad, situación de maternidad, por sufrir algún acciden-

te, etc. Según la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria que realizó el INE en el año 1997, había en España alrededor de unas 515.140 personas (1,3%) con alguna discapacidad transitoria.

- ✓ Por un lado, a causa de la disminución de la fecundidad –implica un menor número de jóvenes sobre el total de la población–, y por el otro, a causa de la disminución de la mortalidad de las personas con edades avanzadas, en España, a lo largo del siglo pasado, las **personas mayores de 65 años han aumentado su número alrededor de siete veces**, y las personas mayores de 80 años han multiplicado su volumen alrededor de 13 veces. Por otra parte, en 2003, el 7,5% de la población europea tenía 75 o más años, y se calcula que para 2040 esta cifra se duplicará, por lo que es de esperar que un número importante de estas personas tendrán algún tipo de discapacidad, ya sean físicas (motrices, visuales, auditivas, etc.), mentales o sensoriales.

**GRÁFICO 2.** *Distribución de personas mayores por tramos de edad y condición*



Fuente: INE (2001) en *El Libro Verde: la Accesibilidad en España*, IMSERSO, 2002.

A la vista de estos datos, resulta evidente que existe una tipología funcional muy diversa, y que las identidades son variables y responden a ritmos, movilidades, capacidades y funciones diferentes. De hecho, se puede anticipar un incremento del colectivo de personas con discapacidad vinculado directamente a la propia evolución demográfica. Estimaciones de la estructura de la pirámide de edades para la próxima década apuntan a un aumento significativo de la proporción de la población en edad adulta o avanzada, mayor de 45 años, que en 2011 podría representar el 44,6% del total (I Plan Nacional de Accesibilidad, 2004-2012).

En definitiva, podemos concluir afirmando que la ciudad, su estructura, gestión y organización, deben estar orientadas hacia la diversidad de ciudadanos que la pueblan, puesto que ni la población es una masa homogénea, ni tiene las mismas posibilidades y capacidades para ejercer sus derechos, y en cambio los derechos y libertades de las personas sí son universales y deben desarrollarse en igualdad de condiciones.

## 1.2.2. Las barreras

Cuando los entornos, productos y servicios se han diseñado y estructurado bajo el rasero de la "normalidad" antropométrica, mental y funcional, y no en función de las necesidades, diferencias, capacidades y funciones de todas las personas, surgen las "barreras<sup>5</sup>", una serie de cir-

<sup>5</sup> Entendidas como cualquier impedimento u obstáculo que limita o impide el acceso, utilización, disfrute, interacción y comprensión de manera normalizada, digna, cómoda y segura de cualquier espacio, equipamiento y/o servicio municipal.

cunstancias que pueden dificultar el desarrollo de las actividades ciudadanas más comunes, tales como caminar por la calle, cruzar una avenida, tomar un transporte público, pedir información, solicitar un servicio, etc.

De hecho, y dada la diversidad de características, capacidades y necesidades de las personas, todos/as podemos encontrarnos con entornos, productos o servicios que no podemos utilizar correctamente o con total autonomía a causa de la existencia de barreras:

*"Las personas mayores, los niños, las personas gruesas, altas y bajas, los que sufren lesiones por la práctica de deportes, las personas que llevan un cochecito infantil, todos ellos tropiezan con un entorno hostil lleno de obstáculos. Al final, da la impresión de que todos y cada uno podrían verse afectados"* (ECA, 1996).

Algunas barreras están directamente vinculadas al entorno físico, otras por el contrario a la interacción del individuo con su entorno social, otras aluden a la dificultad de captación de los mensajes ya sean sonoros o visuales, al uso de los medios técnicos y máquinas dispensadoras, a la falta de conocimiento, etc. Pueden ser referidas a la movilidad, a los sentidos o al conocimiento y pueden encontrarse en los diferentes entornos, equipamientos o servicios. De modo que cuando existen barreras y éstas causan limitaciones se produce una situación de exclusión causada por un acto de discriminación indirecta.

Se entenderá que existe **discriminación indirecta** cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual, una decisión unilateral, un criterio o práctica o bien un entorno, producto o servicio, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto a otras (...). (Artículo 6.2 de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No discriminación y Accesibilidad Universal.)

A continuación se muestra una tabla en la que se describen los diferentes tipos de barreras existentes y las principales personas afectadas<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Aunque se muestren ciertos colectivos como los principales afectados por las barreras, a todas las personas les afecta en diferente medida la provisión o falta de accesibilidad, y por tanto todos somos beneficiarios de sus mejoras.

**TABLA 2**  
*Tipología de barreras*

TIPO DE BARRERAS	DESCRIPCIÓN	PERSONAS PRINCIPALMENTE AFECTADAS
Vinculadas al <b>entorno construido</b> urbano y/o edificatorio	Toda estructura edificatoria, instalación o entorno, diseñado en función de los valores antropométricos y funcionales de "normalidad"*, que se opone a su utilización, acceso o disfrute por parte de las personas que no responden a dicho perfil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas con movilidad reducida.</li> <li>✓ Personas con discapacidades manuales, sensoriales y cognitivas.</li> <li>✓ Personas con dificultades para manipular.</li> <li>✓ Personas mayores.</li> <li>✓ Padres/madres con carritos para niños.</li> <li>✓ Personas con alguna desventaja temporal causada por accidente.</li> <li>✓ Mujeres embarazadas.</li> <li>✓ Personas que trasladan bultos o equipajes.</li> </ul>
Vinculadas al <b>transporte y sistema de movilidad</b>	Todo obstáculo o impedimento que encuentran determinadas personas en cualquier sistema de movilidad o transporte público, por estar diseñado en función de los valores antropométricos y funcionales de "normalidad".	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas obesas o de talla grande con dificultad para desplazarse.</li> <li>✓ Personas enanas o de talla pequeña.</li> </ul> <p>Vinculadas al <b>transporte y sistema de movilidad</b>.</p>
Vinculadas a la interacción con el entorno, utilización de las <b>nuevas tecnologías, comunicación e información</b>	Señalización, medios de comunicación, servicios de información, máquinas y/o mecanismos de operación, diseñados en función de los valores mentales y funcionales de normalidad, ante los cuales las personas con habilidades reducidas en cuanto a visión, comunicación y comprensión, ven limitada su capacidad de interacción con el entorno, su capacidad para la comunicación y su capacidad para la recepción de la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas con discapacidades cognitivas o mentales.</li> <li>✓ Personas con deficiencias visuales.</li> <li>✓ Personas ciegas.</li> <li>✓ Personas con deficiencias auditivas.</li> <li>✓ Personas sordas.</li> <li>✓ Personas con incapacidad en el habla.</li> <li>✓ Personas mayores.</li> <li>✓ Niños y niñas.</li> <li>✓ Analfabetos funcionales.</li> <li>✓ Personas con dificultades para manipular.</li> <li>✓ Personas sin conocimiento o habilidad para el uso de las nuevas tecnologías.</li> <li>✓ Personas que desconocen la lengua de interacción.</li> </ul>
Culturales y sociales	Actitudes y hábitos sociales y culturales con componentes de compasión y estigmatización hacia las personas con discapacidad, consideradas como enfermos crónicos, cuyo desarrollo individual se ve limitado por su propia discapacidad, y cuya superación necesitará de medidas individualizadas, que le ayudarán a encajar en una sociedad "normal".	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad y personas mayores.</li> </ul>

\* Referido a los valores de las mayorías, homogeneizando el perfil de las personas bajo el patrón del hombre medio.

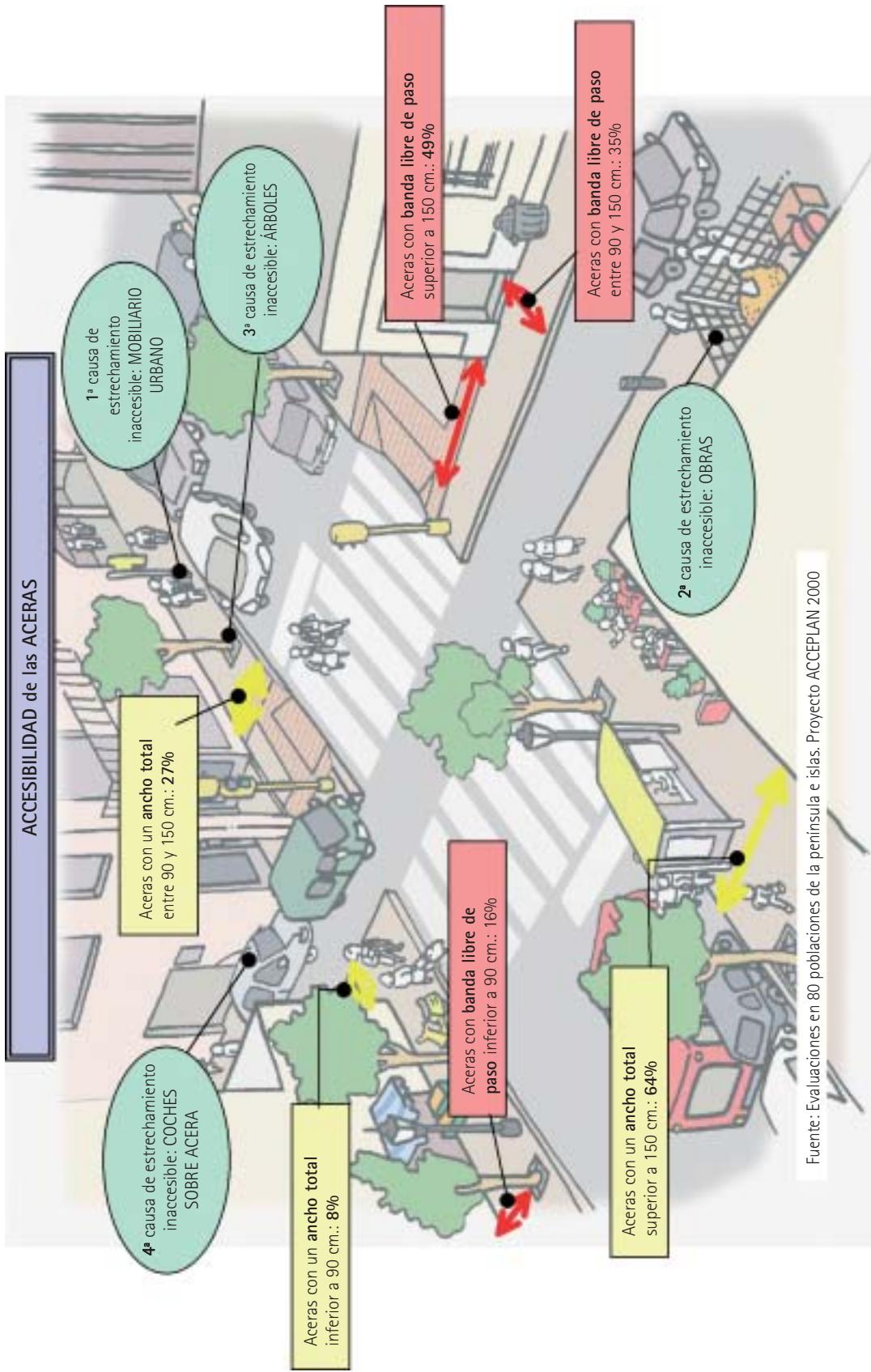
En el año 2001 el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona por encargo del IMSERSO<sup>7</sup> evaluó el estado real de la accesibilidad y las barreras en el espacio urbano a través de estudios de campo y de una encuesta realizada a personas con problemas de movilidad o comunicación.

El estudio de campo se basó en el análisis de 729 itinerarios realizados en 80 municipios de la península e islas. A lo largo de los 500 metros de desarrollo de cada itinerario se evaluaron las condiciones de accesibilidad de todos los elementos encontrados: Aceras, altura libre de paso, cambios de nivel, cruces, mobiliario urbano, etc. Como resultado, sólo cuatro de todos los itinerarios resultaron plenamente accesibles y en el 63% de los casos al menos uno de los elementos analizados generaba una inaccesibilidad total. Del estudio se deduce que **si consideramos las necesidades de las personas con discapacidad y mayores, prácticamente no es posible realizar ningún recorrido de 500 metros lineales en nuestras ciudades sin hallar alguna barrera.**

En las próximas páginas se presentan unos dibujos en los que se sintetizan los diferentes problemas de accesibilidad y las principales barreras encontradas en el medio urbano a lo largo de los 365 Km. de calles analizados en toda España\*.

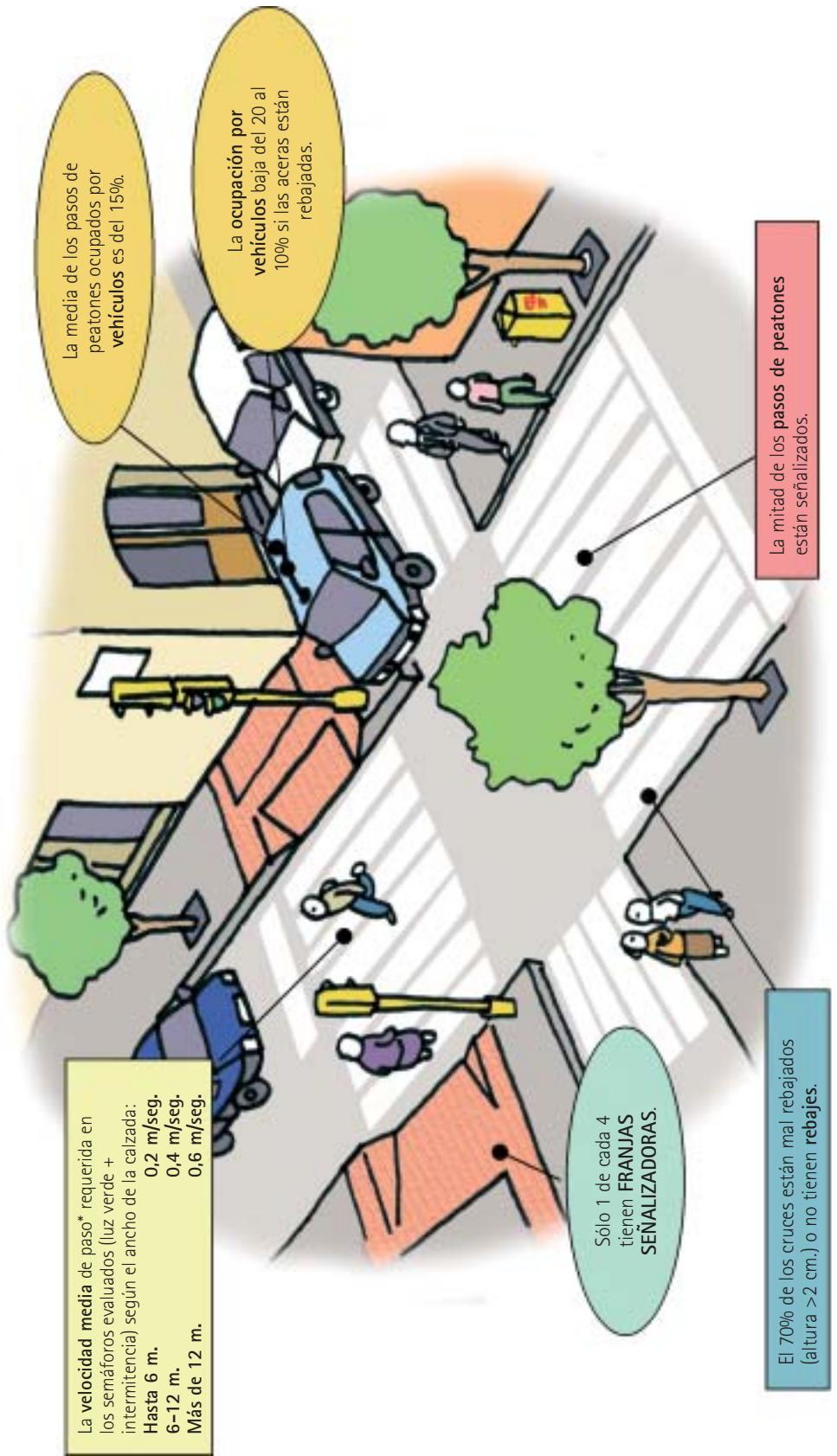
<sup>7</sup> Ver síntesis completa en *El Libro Verde: la Accesibilidad en España*, IMSERSO, 2002.

\* Láminas extraídas de *El Libro Verde: la Accesibilidad en España* (IMSERSO 2002).



Fuente: Evaluaciones en 80 poblaciones de la península e islas, Proyecto ACCEPLAN 2000

## ACCESIBILIDAD en los CRUCES



## ACCESIBILIDAD en las OBRAS

El tipo de obra más frecuente es la construcción (41%)

La gran mayoría de obras (94%) carecen de señalización luminosa para la noche

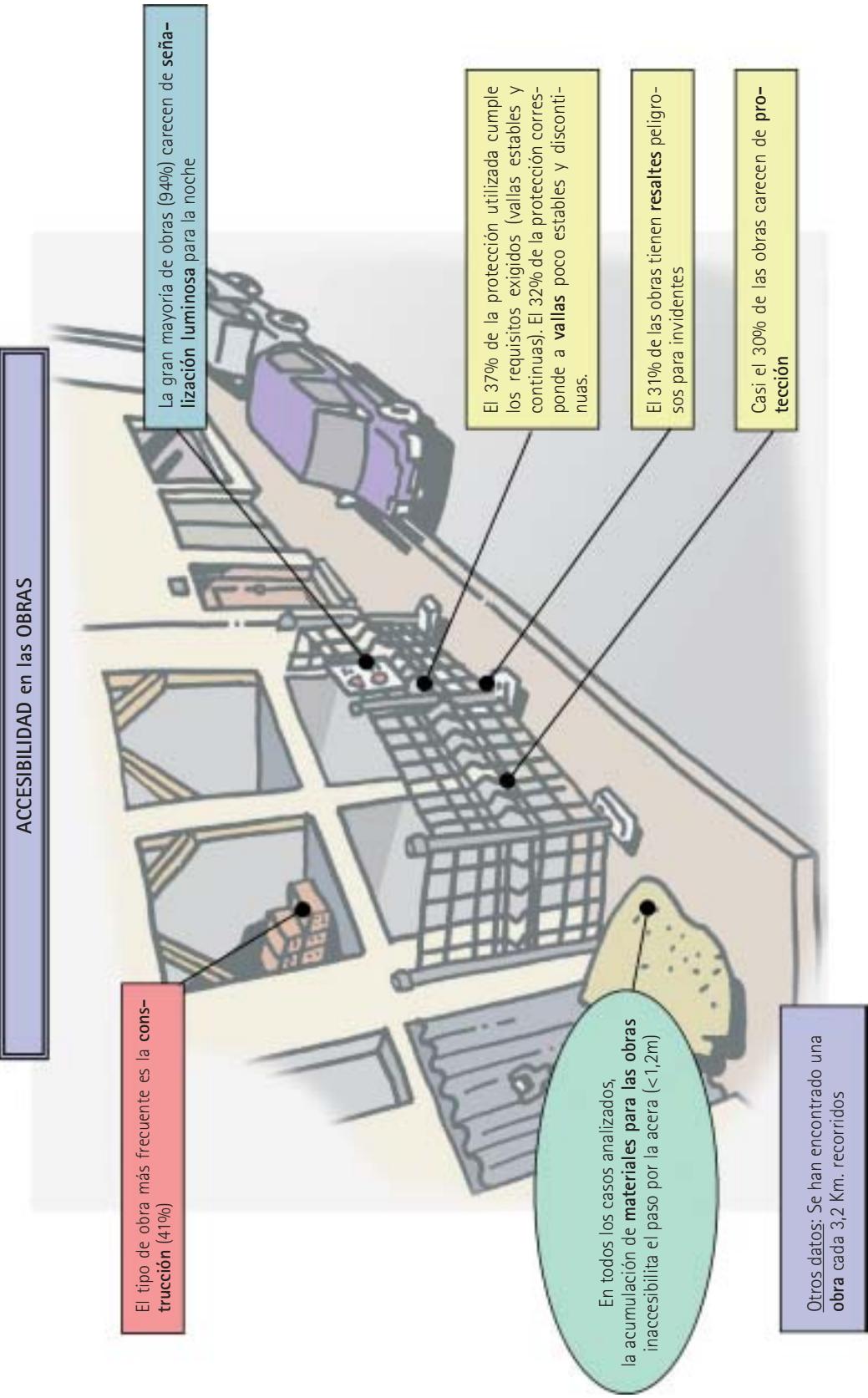
El 37% de la protección utilizada cumple los requisitos exigidos (vallas estables y continuas). El 32% de la protección corresponde a vallas poco estables y discontinuas.

El 31% de las obras tienen resaltos peligrosos para inválidos

Casi el 30% de las obras carecen de protección

En todos los casos analizados, la acumulación de **material para las obras** inaccesibiliza el paso por la acera (<1,2m)

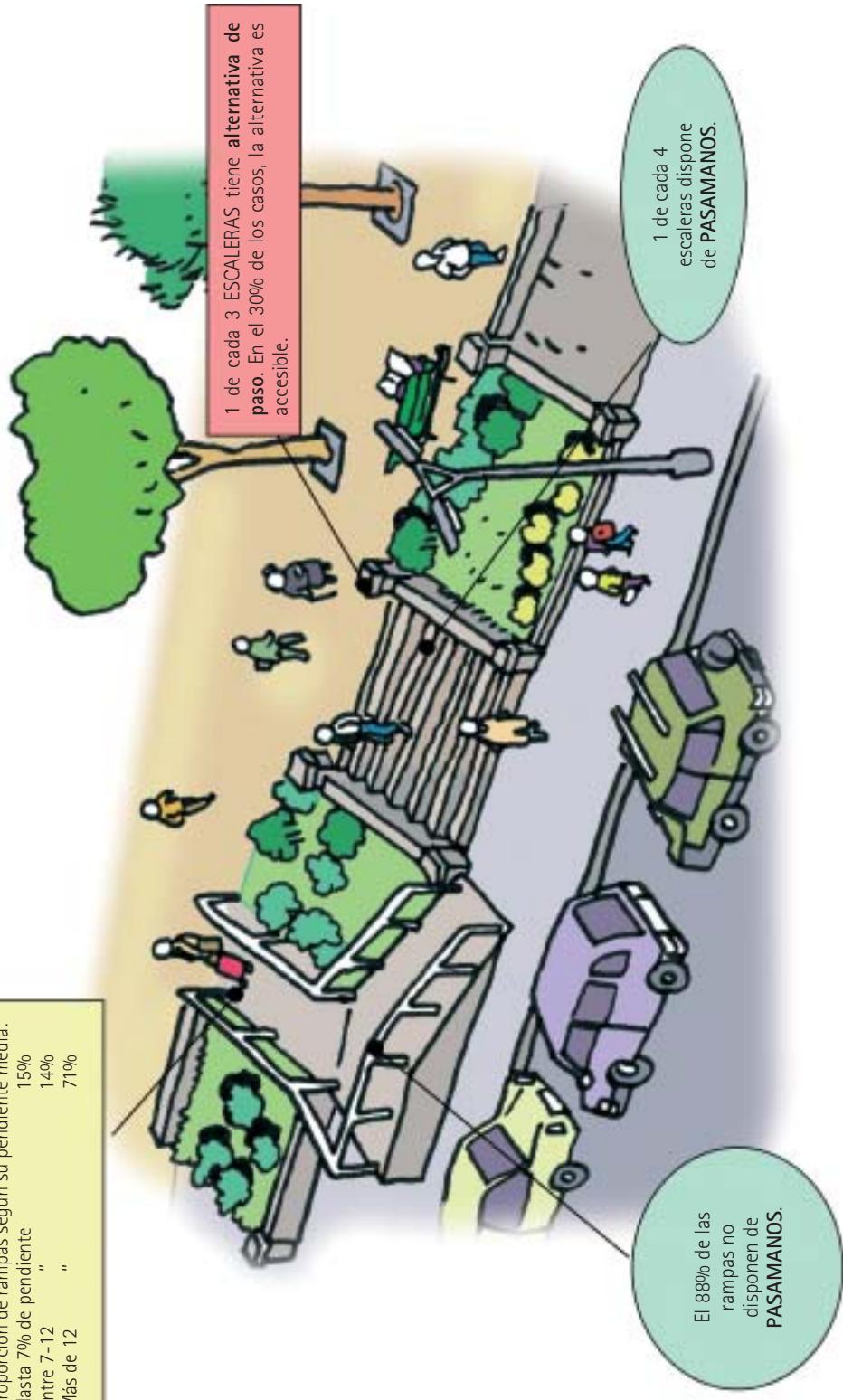
Otros datos: Se han encontrado una obra cada 3,2 Km. recorridos



## ACCESSIBILIDAD en los CAMBIOS DE NIVEL

Proporción de rampas según su pendiente media:

Hasta 7% de pendiente	15%
Entre 7-12 "	14%
Más de 12 "	71%

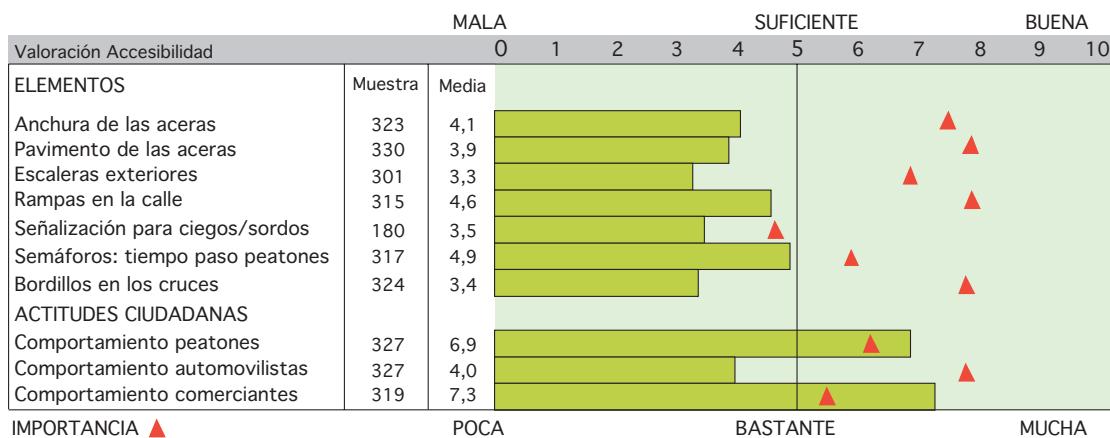


Tal y como se deduce de las láminas mostradas, muchas de las barreras se generan por actitudes despreocupadas o falta de conocimiento, como queda de manifiesto en la ocupación de aceras por los automovilistas o la mala ubicación de elementos como el mobiliario urbano, árboles, contenedores u otros.

En el análisis realizado se observó que las aceras y los cruces de calzada son los elementos determinantes de la falta de accesibilidad en el espacio urbano, mientras que otros elementos, como la incidencia de los cambios de nivel (escaleras, escalones) y de elementos que limitan la altura de paso, es baja.

**GRÁFICO 3**

*Valoración de la accesibilidad en los elementos del espacio urbano y actitudes ciudadanas*



Fuente: *El Libro Verde: la Accesibilidad en España* (IMSERSO 2002).

Las barreras en las aceras se crean fundamentalmente a causa de los estrechamientos puntuales producidos por el mobiliario urbano, y en menor medida por la situación o mantenimiento de árboles, plantas, obras o vehículos mal aparcados.

Los cambios de nivel no accesibles (escalón aislado o una escalera sin rampa), siendo menos frecuentes, son calificados entre los problemas más graves por los usuarios, ya que impiden por completo el recorrido de las personas por los itinerarios afectados.

### 1.3. La Accesibilidad Universal y el gobierno local

Como consecuencia de todas estas barreras, ya sea en el entorno urbano, en los servicios o en los equipamientos, muchas personas ven limitada su autonomía y su bienestar. Es por tanto preciso eliminarlas y planificar, organizar y gestionar la ciudad de forma que todas las personas puedan desarrollar su condición de ciudadanos con comodidad, seguridad, confort y en igualdad de condiciones.



Las ciudades deben estar planificadas, organizadas y gestionadas en función de la diversidad de características físicas, funcionales, culturales, etc., que caracterizan a la población, con objeto de facilitar el encuentro e intercambio, garantizar la realización de todas las libertades fundamentales y, en consecuencia, la condición de ciudadanía de todos sus habitantes.

Para hacer de la ciudad un auténtico *espacio para la convivencia humana* en todas sus dimensiones, se requiere la inclusión de la perspectiva de **Accesibilidad Universal** en la planificación, organización y gestión de la ciudad, así como en la provisión de productos y servicios municipales.

Se considera **Accesibilidad Universal** la condición que deben cumplir los entornos, bienes, procesos, 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 realizarse. (Artículo 2.c de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal.)

La condición de Accesibilidad Universal requiere realizar adaptaciones en los espacios, productos y servicios municipales, suprimiendo las barreras existentes, ya sean referidas a la movili-

dad, al conocimiento o a los sentidos. De forma complementaria, es preciso asumir que todo lo que se planifica y diseña nuevo, debe estar orientado hacia la diversidad de ciudadanos que habitan en la ciudad y libre de barreras. Es por ello que para conseguir la Accesibilidad Universal es necesario incorporar la estrategia del *Diseño para Todos*.

*El Diseño para Todos es la actividad por la que se concibe o proyecta desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas en la mayor extensión posible.* (Artículo 2.d de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.)

La incorporación de la condición de Accesibilidad Universal en la planificación, organización y gestión de la ciudad facilita una convivencia humana sin jerarquías ni roles preestablecidos, adaptada al ciclo de la vida, y sin segregaciones o discriminaciones de determinados colectivos, promoviendo para ello la participación e incluso la *visibilidad* de las diferentes identidades existentes en la población:

1. Las personas discapacitadas.
2. Las personas inmigradas.
3. Los niños y niñas.
4. Las personas mayores.
5. Otros.

Podemos resumir diciendo que la provisión de accesibilidad:

- ✓ Garantiza la planificación, organización y gestión de la ciudad en función de la diversidad etnográfica y funcional que caracteriza a la población actual y no en función de la "homogeneidad" –ficticia- de características y funciones a la que estamos acostumbrados.
- ✓ Promueve la autonomía de los colectivos mencionados, dando cabida a la satisfacción de sus necesidades mediante una mayor independencia en el acceso a los diferentes espacios de la ciudad, así como en el uso de los distintos servicios y equipamientos.
- ✓ Facilita el uso y percepción de los espacios, equipamientos y servicios y garantiza la posibilidad de elección sin resultar discriminatoria. Cuando éstos son accesibles son más humanos en medida que son más fáciles de utilizar y más participativos.

Y por ello es un beneficio para todos los ciudadanos, en la medida en que proporciona una mayor calidad de vida a los distintos colectivos que componen su diversidad.

### *El papel de la Administración Local*

Los Ayuntamientos, como gobierno local o gobierno de ciudad, son actores políticos y por tanto, responsables de articular y poner en marcha políticas destinadas a garantizar el bienestar de todos sus ciudadanos y promover su autonomía. Este cometido implica suprimir todos aquellos elementos o factores generadores de desigualdad. Para lograr dicho objetivo una clave fundamental es incorporar la perspectiva de accesibilidad de forma transversal cada vez que se dise-

ña un espacio público, se abre un nuevo equipamiento o se pone a disposición de la ciudadanía un servicio.



Los accesos diseñados para todos son más funcionales, más fáciles de usar y no resultan discriminatorios. Las personas con algún tipo de discapacidad relacionada con la movilidad no podrán hacer uso de las escaleras, sin embargo, las personas con edad avanzada o que transportan pesos y bultos, si tienen la opción, utilizarán la rampa por ser un camino más descansado y fácil que las escaleras.

La respuesta a este reto, es decir, la promoción de la Accesibilidad Universal para promover el bienestar y la autonomía de todas las personas en igualdad de condiciones, requiere una formulación de objetivos y prioridades de actuación adaptadas a las características de cada municipio, ya que cada municipio responde a una orografía diferente, una población afectada diversa y unas necesidades y demandas distintas.

A las autoridades locales se las reconoce por ser las más próximas a los problemas, a las personas y a las soluciones (Hewitt, 2005). La eficacia de los proyectos, programas o políticas destinadas a la promoción de la Accesibilidad Universal dependerá siempre de la implicación y capacidad de acción de la Administración Local, ya que son los propios Ayuntamientos los que mejor conocen las demandas individualizadas de los ciudadanos y los recursos existentes y directamente relacionados con las mismas.



## CAPÍTULO 2. La supresión de barreras: legislación e instrumentos

Los artículos 148 y 149 de la Constitución Española constituyen la base para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. A partir de estos preceptos se desarrollan los Estatutos de Autonomía, por los que se establecen diferencias de asunción de competencias entre unas y otras. Aunque el Estado mantiene competencia en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos, la accesibilidad como tal es una competencia de las Comunidades Autónomas.

A continuación se exponen las principales características de la legislación básica estatal, las leyes de accesibilidad autonómicas y los principales instrumentos que se contemplan en las mismas para la promoción de la accesibilidad en los municipios.

### 2.1. La legislación estatal sobre discapacidad y el marco legal autonómico sobre accesibilidad<sup>8</sup>

La Constitución Española, a través de los mandatos establecidos en los artículos 9.2, 14 y 49, insta a los poderes públicos a:

- Fomentar la igualdad y el desarrollo individual de la persona.
- Impulsar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, religiosa, cultural y social y eliminar los obstáculos que dificulten su plenitud.
- Facilitar la accesibilidad a todos los ciudadanos mediante políticas de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad.

A propósito de estos mandatos, en 1982 se promulgó la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), que significó una primera definición del amparo especial que la Constitución Española reconoce a las personas con discapacidad, configurándose como una ley marco que, como tal, establecía las pautas generales de actuación en materia de discapacidad. Con este objetivo, se desarrollaron entre su articulado unos preceptos sobre accesibilidad dotados de un contenido genérico. Por otra parte, la Ley señaló que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, aprobarían las normas urbanísticas y arquitectónicas, conteniendo las condiciones a que deben ajustarse los proyectos, el catálogo de edificios a que serán aplicables y el procedimiento de autorización, control y sanción, con el fin de que resulten accesibles.

Las Comunidades Autónomas<sup>9</sup>, según las materias que les han sido transferidas en virtud del artículo 148 de la Constitución Española y lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, han ido cumpliendo la obligación anteriormente mencionada mediante la aprobación de cada una de sus leyes sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras y sus respectivos Reglamentos de desarrollo. El siguiente cuadro resume el proceso producido, diferenciando entre la elaboración de Decretos –en una primera fase– y la elaboración de Leyes –en una segunda fase–.

<sup>8</sup> El Contenido de este apartado ha sido desarrollado y adaptado a partir del análisis de la parte II del *Libro Blanco de la Accesibilidad en España*, Equipo ACCEPLAN, 2003.

<sup>9</sup> Existen una serie de decretos, leyes y órdenes promulgadas por la Administración estatal en materia de accesibilidad posteriores a la LISMI y que son de aplicación supletoria a la legislación autonómica.

## ELABORACIÓN DE DECRETOS DE ACCESIBILIDAD

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. 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, y por último Andalucía, que todavía hoy continúa sin elaborar su correspondiente ley.

El desarrollo inicial de la idea de una accesibilidad para todos fue aceptada con reservas. Consecuencia de ello fue enmarcarlos en primer lugar dentro de la figura normativa de los Reglamentos.

## ELABORACIÓN DE LEYES DE ACCESIBILIDAD

Navarra fue pionera en este campo (1988). Incluyó 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 seguiría el resto de la normativa autonómica. Las leyes de accesibilidad de Madrid y Baleares (1993), Murcia y Castilla-La Mancha (1994), Asturias y Canarias (1995), Cantabria (1996), Extremadura, Galicia, País Vasco y Aragón (1997) y Valencia y Castilla y León (1998).

Todas las leyes autonómicas de accesibilidad contienen la misma estructura básica común, dividida en los siguientes epígrafes:

- Epígrafes sectoriales:
  - Urbanismo.
  - Edificación.
  - Transporte.
  - Comunicación sensorial.
- Otros epígrafes:
  - Consejo para la promoción de la accesibilidad.
  - Fondo para la supresión de barreras.

Estas leyes también definen con mayor o menor amplitud los conceptos de persona con discapacidad, accesibilidad y barreras<sup>10</sup>, y la mayoría califican los espacios, instalaciones, edificaciones y servicios, según su nivel de accesibilidad, en *adaptados* y *practicables*, mientras que algunas, además añaden el término *convertibles*<sup>11</sup>. Regulan medidas de control y seguimiento de lo

<sup>10</sup> La mayoría de ellas distinguen entre barreras en la edificación, barreras urbanísticas, barreras en los transportes y barreras en la comunicación.

<sup>11</sup> El espacio, instalación o servicio **adaptado** es aquél que se ajusta a las exigencias funcionales y de dimensiones que garantizan su utilización autónoma y cómoda por personas con cualquier tipo de limitación; el **practicable** es aquél que sin ajustarse a todos los requerimientos antes señalados permite su utilización de forma autónoma por personas con cualquier tipo de limitación.

establecido en las leyes para que la accesibilidad sea efectiva y también establecen un régimen sancionador en el que se imponen sanciones y multas.

Podemos afirmar que este marco normativo es amplio y detallado además de sancionador. Pero aún así, el incumplimiento de la normativa es una constante, lo que parcialmente es achacable a que se trata de un sistema que adolece de determinados problemas de aplicabilidad<sup>12</sup>:

- Comprende instrumentos suficientes y adecuados, pero no recoge un desarrollo minucioso de los mismos, lo que le resta la necesaria eficacia<sup>13</sup>.
- Establecen unos sistemas de control mediante la definición de una serie de medidas administrativas para que se cumplan los requisitos de accesibilidad en los diferentes proyectos, pero estas medidas no son lo suficientemente precisas para un control ejecutivo respecto a estos procesos.
- Los regímenes sancionadores adolecen de falta de regulación.
- Existe inconcreción a la hora de definir las Administraciones competentes para crear o implementar los instrumentos destinados a la accesibilidad, lo que deriva en conflictos competenciales entre las Administraciones públicas.
- La regulación de la accesibilidad sigue concibiéndose de una manera sectorial, lo que resulta en una falta de coordinación con otros instrumentos (urbanísticos, arquitectónicos, de movilidad, etc.).

En general, se ha avanzado mucho en el campo legislativo sobre accesibilidad a lo largo de las dos últimas décadas, pero aún así, el marco normativo está inconcluso. La imprecisión del texto legal y la falta de regulación clara y exhaustiva se repite prácticamente en todos sus epígrafes y es característica común a todas las leyes autonómicas de accesibilidad<sup>14</sup>.

Hoy día este marco normativo, centrado en la compensación de las condiciones personales y la supresión de barreras, es insuficiente y escaso para garantizar la igualdad de oportunidades de todas las personas. Por tal motivo, se promulga –en diciembre de 2003– la nueva *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal (LIONDAU)*. (El contenido de esta ley se desarrolla más exhaustivamente en el apartado 3.2.3 de esta guía.)

## 2.2. Los instrumentos municipales: los Planes Especiales de Actuación (PEA)

De las actuaciones que con carácter general se han venido realizando en los municipios para la promoción de la accesibilidad –tales como las medidas destinadas a la adaptación de la vivienda o a la autonomía personal–, los planes de accesibilidad o los Planes Especiales de Actuación

tación; el **convertible** es aquél cuya transformación es posible como mínimo en practicable mediante la realización de modificaciones de escasa entidad, bajo coste y que no afecte a su configuración esencial. (Ley 8/1997, de 20 de agosto, de la Comunidad Autónoma de Galicia.)

<sup>12</sup> Los siguientes criterios se han extraído de varios trabajos de análisis desarrollados por el equipo ACCEPLAN durante los años 2002 y 2003.

<sup>13</sup> Ejemplo: Los Consejos o Comisiones para la Accesibilidad están en casi todas las leyes autonómicas y tienen más o menos sus funciones y composición definidas, aún así resulta en un órgano inoperante dado su inexistente desarrollo normativo.

<sup>14</sup> Ver Alonso López (dir. y coor.) (2003): *Libro Blanco, por un nuevo paradigma, el diseño para todos, hacia la plena igualdad de oportunidades*.

(PEA), son el instrumento operativo más relevante. Estos planes constituyen uno de los instrumentos normativos que incorpora la legislación de accesibilidad de las diecisiete Comunidades Autónomas para resolver los problemas de accesibilidad en los municipios, siendo además el mejor y más utilizado método operativo para suprimir las barreras en las ciudades. Su realización, en la práctica, se generaliza en parte, gracias a los convenios de financiación firmados por el IMSERSO, la Fundación ONCE y las Corporaciones Locales y/o las Comunidades Autónomas.

En conjunto, estos planes han tenido importantes repercusiones, no sólo en resultados concretos en las ciudades donde se han realizado, sino en el impulso de la toma de conciencia general sobre el problema y en la asunción de la accesibilidad como un requerimiento básico del medio urbano. Su contenido suele constar de un catálogo de barreras existente y propuestas técnicas de solución ajustadas a los parámetros definidos por la legislación vigente en el momento.

El estudio sistemático de los *Planes Especiales de Actuación* o *planes de accesibilidad*<sup>15</sup> elaborados en todo el territorio español desde 1991 revela que su número total hasta 2005 es superior a 500<sup>16</sup>, y que los convenios marco IMSERSO-Fundación ONCE han sido el cauce principal por el que se han desarrollado la mayoría de ellos. Estos convenios, plurianuales, han abarcado los períodos 1991-1995, 1996-2000 y 2001-2004, y en este tiempo el crecimiento anual del número de convenios particulares firmados ha sido constante.

A lo largo de este periodo recogido de casi 15 años se han producido cambios y modificaciones en los contenidos y enfoques de los planes, la regulación, contenido, ámbito de actuación y alcance no ha sido uniforme ni en su inclusión en la legislación y normativa reguladora de la accesibilidad, ni en cuanto a su proyección y ejecución. No obstante, podemos destacar que los primeros PEA se caracterizaron por su dispar delimitación del ámbito de actuación; más tarde, en un segundo periodo, se define al ámbito de actuación referido al suelo urbano y empiezan a incorporar algunos parámetros de gestión y mantenimiento. En un último periodo –en algunos casos– han ido evolucionando hacia una elaboración más compleja, comenzándose a incardinir con otro tipo de planes, tales como los planes de movilidad, y se ha comenzado a valorar la participación ciudadana y la formación de los técnicos.

Transcurridos más de doce años desde la redacción de los primeros PEA, podemos observar que los resultados obtenidos y su incidencia sobre el entorno urbano no son concordantes con el gran esfuerzo realizado tanto desde el punto de vista técnico como económico (Alonso, 2002). Esta situación nos lleva a considerar que si bien es imprescindible la existencia de imperativos legales que recojan la existencia de los PEA, no es sin embargo suficiente para que sean efectivos<sup>17</sup>. Por

<sup>15</sup> Se han considerado PEA todos aquellos documentos que se han desarrollado con este nombre y han estado acogidos a alguno de los convenios de financiación suscritos por el IMSERSO o a los programas de financiación de las Comunidades Autónomas, aquellos documentos que habiéndose desarrollado con este nombre han sido objeto de supervisión y en su caso de aprobación por el CEAPAT, y los definidos como tales por aquellos municipios que han realizado actuaciones financiadas totalmente con fondos propios.

<sup>16</sup> El cálculo se ha realizado considerando las Memorias de actividades del IMSERSO de los años 1993-2004, relación de trabajos realizados por las entidades VIA LIBRE, Ciudades para Todos, CRID y CEAPAT, y datos del Gobierno Vasco. No se han tomado en consideración los proyectos, estudios, informes técnicos ni cualquier otro trabajo relacionado con la accesibilidad en las áreas de edificación, transporte o comunicación. Cuando en un mismo municipio han concurrido varias actuaciones calificadas como PEA en diferentes momentos, se ha considerado como una única actuación.

<sup>17</sup> Desarrollado un balance crítico de los Planes Especiales de Actuación (PEA) como instrumento de promoción de la accesibilidad en el apartado 4.2 de la Guía.

esta razón, en el último convenio marco IMSERSO-F.ONCE, la denominación Plan Especial de Actuación (PEA) ha sido sustituida por la de Plan Municipal Integral de Accesibilidad (PMIA), incorporando aspectos políticos, administrativos y otros contenidos técnicos que confieren el carácter integral correspondiente a su denominación (ver cuadro):

### Cláusula DECIMOTERCERA.- *Contenidos de colaboración*<sup>18</sup>

*Será objeto de este acuerdo la realización de las siguientes actuaciones:*

1. *Redacción de estudios previos y de proyectos de ejecución para la mejora de la accesibilidad en ciudades y edificios de titularidad y uso público. Este tipo de actuaciones se identificará como Planes Municipales Integrales de Accesibilidad (PMIA), Estudios de Accesibilidad o Proyectos, dependiendo de su contenido.*

*El Plan Municipal Integral de Accesibilidad (PMIA) es un instrumento para la promoción y gestión de la accesibilidad universal que consta de una Planificación Técnica, dirigida a la supresión de barreras, y una Planificación Político-Administrativa, dirigida a la prevención de las mismas. La Planificación Técnica, comprende el Diagnóstico del estado de la accesibilidad, las Propuestas de Actuación y un Programa de Prioridades de Ejecución. La Planificación Político-Administrativa incorpora medidas de gestión, organización y promoción para asegurar la viabilidad y permanencia de las actuaciones. Entre ellas se considerarán prioritariamente las siguientes:*

- a) *La interacción con otros planes de ordenación urbana y movilidad.*
- b) *La participación de usuarios.*
- c) *El servicio de Información al ciudadano y la difusión de las actuaciones.*
- d) *La formación a los técnicos responsables.*
- e) *Sistemas de control y seguimiento del desarrollo de las actuaciones.*
- f) *Sistemas de control y seguimiento del estado de la accesibilidad.*

Estos cambios están destinados a aumentar la eficacia y durabilidad de los planes y a facilitar su mantenimiento, así como fomentar la necesaria inclusión de elementos administrativos y de gestión en su desarrollo, ya que los PEAs (o similares) constituyen un válido documento técnico, pero con unas posibilidades limitadas para resolver los problemas que subyacen en la vida municipal y que favorecen la creación y reproducción de barreras. A lo largo de esta Guía se justifica la necesidad de cambio del modelo de intervención, en el que los planes de accesibilidad pasan a formar parte de una política más amplia y compleja dirigida a la promoción de la igualdad de oportunidades de todas las personas en cuanto a su acceso a los espacios y servicios públicos.

<sup>18</sup> Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fundación ONCE para la cooperación e integración social de personas con discapacidad para desarrollar un programa de Accesibilidad Universal. Madrid, 2004.



## CAPÍTULO 3. El nuevo contexto: Vida Independiente, Igualdad de Oportunidades y Accesibilidad Universal

Como se señala en el capítulo 1, existen unas condiciones mínimas que dotan a cualquier persona del carácter de ciudadano, esto es, de la posibilidad de acceder a los recursos básicos para el ejercicio de sus derechos y deberes. Esta cualidad ha estado tradicionalmente reservada a personas que cumplieran determinadas características, entre ellas las de tipo antropométrico, funcional y mental consideradas "normales". Durante mucho tiempo se ha concebido a la persona discapacitada "como un ciudadano de segunda", sin posibilidad de desarrollar sus derechos de ciudadanía, como un enfermo que requiere un trato diferenciado y segregado y unas medidas paliativas de su discapacidad. A lo largo del siglo XX han surgido modelos alternativos tanto sociales como normativos que centran el problema de la discapacidad en la sociedad y enfocan la superación de las dificultades desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades.

En los siguientes apartados se desarrollan los aspectos generales en torno a la evolución del concepto de discapacidad tanto desde la perspectiva del movimiento asociativo como desde la elaboración de un marco normativo al respecto.

### 3.1. El movimiento de personas con discapacidad: del modelo médico a la vida independiente

A lo largo de la Historia, las personas con discapacidades y diferencias respecto a las personas "media o estándar" han sido vistas de forma, cuando menos, teñida de prejuicios. No hace falta ir muy lejos ni en el tiempo ni en el espacio para recordar cómo se ha venido estigmatizando a los diferentes. Cuando desde la medicina se abordó de forma científica la deficiencia, se instauró una imagen de la persona con discapacidad como un enfermo crónico, que debía ser apartado de la sociedad y mantenido en un ambiente sanitario, protegido y segregado. La persona con discapacidad era digna de lástima y la sociedad debía intentar corregir sus deficiencias, buscar la superación de su discapacidad por medio de cualquier medio clínico o terapéutico de modo que pudiera encajar en un mundo hecho para "personas normales".

El **modelo médico** considera que la discapacidad es un problema de la persona directamente causado por una enfermedad, trauma o condición de salud, que requiere de cuidados médicos prestados en forma de tratamiento individual por profesionales. El tratamiento de la discapacidad está encaminado a conseguir la cura o una mejor adaptación de la persona y un cambio de su conducta. La atención sanitaria se considera la cuestión primordial, y en el ámbito político, la respuesta principal es la de modificar y reformar la política de atención a la salud.

En 1975, y en contraposición con este modelo, un grupo de personas con discapacidad empeñó a acuñar en Gran Bretaña, en ámbitos académicos, el término **modelo social de la discapacidad**, como contrapuesto al anterior. Este nuevo enfoque comenzó a ser la fuerza impulsora del movimiento de las personas con discapacidad, y gracias a su arraigo y su difusión académica adquirió reconocimiento internacional.



consideran que las únicas limitaciones existentes están determinadas por el entorno y los impedimentos que se encuentran en él: barreras físicas, sensoriales y sociales (UPIAS, 1975). Por tal motivo, el manejo del problema requiere la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad hacer las modificaciones ambientales necesarias para promover la participación plena de las personas discapacitadas en todas las áreas de la vida social.

**TABLA 3**  
*Ejemplos de los enfoques médico y social*

Problemas en el Modelo Médico	Tipo de solución en el Modelo Social
Manos doloridas, incapaces de abrir recipientes o puertas...	Tapas mejor diseñadas, puertas automáticas
Dificultad para permanecer de pie	Más asientos en lugares públicos
Incapacidad para subir escalones	Rampas y ascensores en todos los edificios
Incapacidad para trabajar	Cambio de mentalidad de los empleadores (concienciación) y adaptación del puesto de trabajo

Fuente: Elaboración propia.

De forma diferente, y más como una opción de vida que como una concepción sociológica, se había ido desarrollando en EE.UU, ya en los años sesenta, el llamado *Movimiento de Vida Independiente*, que demanda una integración plena y activa de las personas con discapacidad, poniendo el énfasis en la participación directa en todos los aspectos que afectan a sus propias vidas.

Se considera **Vida Independiente** la situación en la que la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la personalidad. (Artículo 2.a de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal.)

Este modelo se centra en las barreras que la sociedad pone a las personas con discapacidad para su vida diaria y la necesidad de su supresión. El tema central deja de ser la discapacidad en sí misma, para serlo el entorno "discapacitante", cuya existencia es un problema de origen social.

Con este modelo, desarrollado por las propias personas con discapacidad, sus derechos se equiparan a los de los demás ciudadanos, y

Este movimiento responde, por tanto, a la existencia de barreras en el entorno físico y psicológico en la comunidad, a las reducidas expectativas de realización personal, a la estigmatización de la discapacidad, a los prejuicios que ésta conlleva y a la discriminación social, política y económica que limita a las personas con discapacidad (García Alonso, 2004). En la práctica, ha desarrollado su filosofía fundamentalmente a través del activismo político y social de las personas que anhelan una vida independiente, demandando la supresión de leyes discriminatorias y creando otras que garanticen la realización y el desarrollo de sus libertades fundamentales, y promoviendo la creación de Centros de Vida Independiente para que las personas con discapacidad que quieran vivir de forma autónoma puedan organizar los servicios que precisan y ayudar a otras a hacerlo.

### **3.2. Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal en el marco de acción internacional, europeo y estatal**

De forma paralela, el marco de referencia internacional con que contamos, ha cambiado el modelo de acción de las políticas de discapacidad al pasar de considerar a la "persona discapacitada" como centro de interés para la acción, a considerar un "entorno discapacitante". Este cambio de modelo se debe materializar también a escala local. Para ello, es necesario conocer cuáles son los parámetros establecidos en los niveles administrativos superiores, en aras de lograr la mayor eficacia a la hora de diseñar, y posteriormente aplicar, las políticas de accesibilidad en los municipios.

#### **3.2.1. El marco de acción internacional**

A lo largo de los años, la mayoría de políticas sobre accesibilidad se han visto enmarcadas dentro de las políticas de discapacidad, y éstas a su vez han sido conducidas en términos de rehabilitación y servicios sociales. Consecuentemente, su atención se ha venido centrando en la protección y la prestación de asistencia, más que en potenciar la autonomía y la función activa que las personas discapacitadas pueden desarrollar en la sociedad.

Pero como ya se ha constatado, la equiparación de derechos de las personas discapacitadas requiere de un tratamiento más amplio y diferente al establecido en el contexto de la rehabilitación y los servicios sociales, lo que fue motivo por el que se designó 1981 como el "Año Internacional de las personas con Minusvalía", año que inauguró la "Década de las Personas con Minusvalía". El resultado más importante del Año Internacional fue el "Programa Mundial de Acción sobre Personas con Minusvalía", adoptado por la Asamblea General en 1982, que destacó el **derecho** de las personas con minusvalías a las **mismas oportunidades** que los demás ciudadanos.

(...) Se entiende por **Igualdad de Oportunidades** la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social. (Artículo 1 de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No discriminación y Accesibilidad Universal.)

En diciembre de 1993 por una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobaron las *"Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad"*<sup>19</sup>, elaboradas sobre la base de la experiencia adquirida a lo largo de la *"Década de las Personas con Minusvalía"*. Aunque estas Normas no son obligatorias en el sentido estrictamente jurídico del término, suponen un firme compromiso moral y político por parte de los Estados para la adopción de medidas y para fomentar la cooperación en el desarrollo de políticas a favor de la igualdad de oportunidades. La finalidad de estas Normas es garantizar que las personas con discapacidad, en su calidad de miembros de sus respectivas sociedades, puedan tener no sólo los mismos derechos que los demás, sino también las mismas obligaciones y los mismos deberes.

En las **Normas Uniformes** se resalta la importancia global de las posibilidades de acceso como base para la realización de las siguientes libertades fundamentales<sup>20</sup>:

- *El derecho a la educación.*
- *El derecho al empleo.*
- *El derecho a la vida en familia e integridad personal.*
- *El derecho a la cultura.*
- *El derecho a las actividades recreativas y deportivas.*
- *El derecho a la participación en la vida religiosa.*

### 3.2.2. El marco de acción europeo

El marco político en materia de discapacidad de la Unión Europea se definió en 1996 a partir de la *"Comunicación de la Comisión sobre Igualdad de Oportunidades de las personas con Minusvalía"*<sup>21</sup>, mediante la cual se adoptaron los principios establecidos en las *"Normas Uniformes"* de las Naciones Unidas. A partir de esta fecha, se establece que el **principio de igualdad de oportunidades** de todos los ciudadanos representa un valor inalienable y común a todos los Estados y se considera como el punto de referencia obligado al cual deben remitirse las estructuras económicas y sociales.

El desarrollo del **principio de igualdad efectiva de derechos** establece que

- Las necesidades de todas y cada una de las personas son de igual importancia.
- El respeto a la diversidad humana debe inspirar la construcción de las sociedades.
- Deben emplearse todos los recursos disponibles para garantizar que todos los ciudadanos disponen de oportunidades iguales a la hora de participar en la vida social.

Hasta ese momento la mayoría de los programas de apoyo puestos en marcha por los Estados miembros se habían orientado fundamentalmente hacia la adopción de medidas destinadas a

<sup>19</sup> El fundamento político y moral de las Normas se encuentra en la Declaración Universal de los DDHH. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, así como el Programa de Acción Mundial para los Impedidos.

<sup>20</sup> Artículos 6, 7, 9, 10, 11 y 12 de las Normas Uniformes sobre igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 1993).

<sup>21</sup> En la Comunicación se establecen las directrices que luego se consagran mediante una Resolución del Consejo de 20/XII/96 sobre igualdad de oportunidades.

superar las limitaciones funcionales y no hacia la cualificación de la persona para participar en la vida social. Por esta razón, y de forma gradual, los planteamientos tradicionales están siendo sustituidos por otros que se están orientando hacia la **igualdad efectiva de derechos**.

La inclusión en el Tratado de Ámsterdam<sup>22</sup> del artículo 13, como un artículo general de lucha contra la discriminación, supuso un paso adelante decisivo a favor de la igualdad de derechos de las personas con discapacidad y facultó a la UE para intervenir en defensa de la igualdad de oportunidades en todo su ámbito.

*Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.* (Artículo 13 del Tratado de Ámsterdam.)

A partir de su promulgación la Comisión Europea adoptó un paquete integrado de medidas contra la discriminación. Desde la perspectiva de la discapacidad, el elemento más relevante consiste en la *Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, por la que se prohíbe la discriminación por cualquiera de los motivos que figuran en el artículo 13.

Posteriormente, y con el objetivo de desarrollar y completar las medidas mencionadas, la Comisión Europea dispuso en diciembre de 2000 la comunicación (COM 2000) 284, titulada *"Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad"*, que apunta a la revisión de algunas políticas fundamentales de la UE, en la medida que ello pueda contribuir a mejorar las condiciones de acceso de las personas con discapacidad.

La estrategia que sigue la UE en materia de discapacidad parte de la premisa de que las barreras presentes en el entorno obstaculizan la participación social en mayor medida que las limitaciones funcionales. Según esta estrategia, son factores indispensables para alcanzar la plena igualdad de oportunidades<sup>23</sup>:

- La adopción de disposiciones legislativas tendentes a la eliminación de dichas barreras.
- La puesta a disposición de instalaciones adaptadas.
- El denominado "Diseño para Todos".

Cabe destacar que la responsabilidad para actuar en este ámbito y tratar de alcanzar el objetivo de igualdad de oportunidades incumbe en primer lugar a los Estados miembros y las políticas destinadas a tal efecto tienen su propio marco social y cultural en cada uno de ellos. La forma de responder al principio de igualdad de oportunidades varía según el contexto nacional, regional o local.

<sup>22</sup> El Tratado de Ámsterdam fue aprobado por el Consejo Europeo (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Tiene como objetivo modificar ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (París y Roma) y de algunos actos relacionados con los mismos.

<sup>23</sup> Hacia una Europa sin Barreras para las personas con discapacidad. Comunicación de la Comisión al Consejo, Comisión de las Comunidades Europeas (COM 2000) 284, final, Bruselas, 12/05/2000.

### 3.2.3. El nuevo contexto legal en España: Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal

Como se ha visto en el Capítulo 2, en 1982 se promulgó la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), en la que se hizo un primer intento de abordar el problema de la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad de una forma global y unitaria. En esta ley se contemplan las primeras medidas en materia de accesibilidad, sin embargo, se centra principalmente en el desarrollo de medidas de acción positiva, es decir, medidas que operan sobre las condiciones personales de las personas y no sobre las condiciones ambientales.

Veinte años después de su promulgación, la LISMI, aunque válida, resulta insuficiente. En este periodo se han producido grandes cambios tanto a nivel internacional como europeo, relativos a la forma de entender el concepto de "discapacidad" y a la nueva concepción de "la plena igualdad de oportunidades". Ésta establece el derecho a acceso como primer requisito imprescindible para su realización. Por otro lado, en este tiempo se ha comprobado la persistencia de las desigualdades y la necesidad de acometer su supresión de forma más directa y contundente. También se ha constatado que para lograr la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, lo principal no es actuar sobre las condiciones personales de éstas, sino sobre las condiciones ambientales, para lo que es preciso poner en marcha medidas de Accesibilidad Universal.

Como consecuencia de todo ello y con el fin de respetar las disposiciones jurídicas internacionales y comunitarias, y de ejecutarlas a través del ordenamiento jurídico nacional, se ha promulgado la nueva *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal (LIONDAU)*. Esta ley desarrolla las estrategias de No Discriminación y Accesibilidad Universal, estrategias que a su vez confluyen con las medidas de acción positiva y compensatorias definidas en la antigua LISMI. El objetivo no es otro que reconocer y garantizar el derecho de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos. Ello supone no sólo que las necesidades de todas y cada una de las personas son de igual importancia, sino que el respeto a la diversidad humana es lo que debe inspirar la construcción de las sociedades. Con esta concepción se reitera una vez más el hecho de que las barreras presentes en el entorno y la falta de acceso a los servicios, instituciones, políticas, información, etc., obstaculizan la participación social en mayor medida que las propias

limitaciones funcionales, y se supera el concepto de la mera supresión de barreras para pasar a la nueva concepción de *Diseño para Todos*, caracterizada por la extensión de la accesibilidad a todos los ámbitos y entornos como un requisito básico que se debe contemplar desde el origen.



Con esta nueva Ley se completa el proceso normativo que nos debe conducir hacia una sociedad

mucho más accesible, en la que todos los ciudadanos son titulares de los mismos derechos y los ejercen bajo las mismas condiciones puesto que:

- Se prohíbe cualquier acción o forma de discriminación, ya sea directa o indirecta.
- Se establecen las medidas necesarias con objeto de garantizar que el derecho de igualdad de oportunidades sea realmente efectivo.
- Se instauran los medios para que las personas cuyos derechos y libertades fundamentales son vulnerados dispongan de la necesaria protección judicial.
- Es el propio individuo, a partir de una iniciativa privada (individual o de grupo), el que puede actuar directamente en defensa de todos sus derechos y libertades fundamentales<sup>24</sup>.

El propio texto contiene mandatos explícitos de desarrollo para garantizar el establecimiento adecuado de las medidas, y también incluye principios nuevos –Vida Independiente, Accesibilidad Universal, Diseño para Todos, Transversalidad, etc.– a los que deben remitirse las políticas económicas y sociales.

---

<sup>24</sup> Fuente: Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal (LIONDAU).



## CAPÍTULO 4. De la Supresión de Barreras a la Accesibilidad Universal: un nuevo modelo a escala local

La aprobación de la *Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal*, supone la consolidación de un modelo de intervención en el que la supresión de barreras deja de ser el centro de las políticas a favor de la accesibilidad y se convierte en sólo una parte de una política más amplia, a favor de la integración y no discriminación de las personas con discapacidad. Para la ejecución y práctica de ese modelo se requiere realizar cambios importantes en las políticas de promoción de la accesibilidad a escala local, cambios que deben permitir adaptarse a los objetivos de la nueva Ley, garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y promover la autonomía de los colectivos más vulnerables.

En este Capítulo se detallan las limitaciones del antiguo modelo de supresión de barreras, se justifica la necesidad de dar un paso adelante y configurar auténticas políticas de accesibilidad integrales a escala local y se describen los principales rasgos del nuevo modelo de intervención.

### 4.1. El cambio de enfoque: Supresión de Barreras vs. Accesibilidad Universal

La mayoría de las acciones destinadas a la promoción de la accesibilidad a escala local han estado hasta ahora únicamente orientadas a la supresión de barreras. Pero la supresión de barreras, es una estrategia que tiene como objetivo eliminar las barreras que se producen, sin promover el diseño de espacios, equipamientos y servicios para todos desde su origen ni analizar las causas que generan las barreras para que no se vuelvan a originar. Por tanto, no responde a las necesidades de todas las personas de forma integral e igualitaria, y no asegura el mantenimiento del estado de la accesibilidad en un *medio-largo plazo*, limitando de esta forma el bienestar de algunos ciudadanos (satisfacción de derechos y cumplimiento de deberes) y la autonomía de muchas personas (posibilidad de elección, comodidad y seguridad).

El planteamiento de supresión de barreras resulta limitado y escaso ante la nueva concepción de la accesibilidad, entendida como una condición imprescindible para garantizar la igualdad de oportunidades. De hecho, la misma Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal, señala que es preciso actuar sobre las condiciones personales y las condiciones ambientales para conseguir la plena igualdad de oportunidades de todas las personas; para ello confluyen dos estrategias: la de No Discriminación y la de Accesibilidad Universal. En el desarrollo de la propia ley se establece que *la no accesibilidad de los entornos productos y servicios constituye, sin duda, una forma sutil pero muy eficaz de discriminación indirecta, pues genera una desventaja cierta a las personas con discapacidad en relación a aquellas que no lo son, al igual que ocurre cuando una norma, criterio o práctica trata menos favorablemente a una persona con discapacidad que a otra que no lo es.* (Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal)

Como pilar fundamental de las políticas a favor de la igualdad de oportunidades, la accesibilidad hoy es un concepto mucho más amplio e integral que bajo la denominación de Accesibilidad

Universal, integra la estrategia de Diseño para Todos<sup>25</sup> y busca garantizar el uso y disfrute de todos los espacios de la ciudad, y la posibilidad de acceso a todos los equipamientos y servicios municipales. De este modo no sólo ha de ser posible entrar o llegar a donde se desea, sino utilizar y disfrutar de forma autónoma aquello que se considere necesario o elegimos (García Nart, 2004).

Para lograr dicho objetivo es necesario concebir sin barreras todo lo que se crea y diseña nuevo, y adaptar progresivamente lo que ya se ha realizado con barreras, adecuando no sólo el entorno, sino los servicios, equipamientos, estructuras y condiciones administrativas y legales a las necesidades de toda la población.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los dos modelos de intervención, la Supresión de Barreras y la Accesibilidad Universal.

**TABLA 4**

*Cuadro comparativo de los modelos de acción de Supresión de Barreras y Accesibilidad Universal*

	SUPRESIÓN DE BARRERAS	ACCESIBILIDAD UNIVERSAL
Personas beneficiarias	Personas con algún tipo de discapacidad, especialmente personas con movilidad reducida.	Toda la ciudadanía.
Objetivo	Facilitar el acceso.	Promover la igualdad de oportunidades, autonomía y calidad de vida de todas las personas en el ejercicio de derechos.
Ámbito de actuación	SECTORIAL 1. Urbanismo. 2. Edificación. 3. Transporte.	TRANSVERSAL 1. Espacios. 2. Productos. 3. Equipamientos. 4. Servicios.
Estrategia	Supresión de barreras físicas.	Diseño para Todos y supresión de barreras, ya sean referidas a la movilidad a los sentidos o al conocimiento.
Medidas de aplicación	Aplicación de la normativa.	1. Aplicación de la normativa. 2. Medidas de gestión, control y seguimiento. 3. Concienciación ciudadana. 4. Formación. 5. Participación ciudadana.
Instrumentos	Planes de Actuación a corto plazo.	Planificación estratégica a largo plazo mediante la puesta en marcha de Políticas Integrales.
Agentes responsables	Ejecutores de proyectos.	1. Administración pública. 2. Ejecutores de proyectos. 3. Propietarios, comerciantes, etc. 4. Toda la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>25</sup> Ver Capítulo 1, apartado 1.3.

Mediante el modelo de Accesibilidad Universal se asume que los problemas generados por la falta de accesibilidad son problemas directamente relacionados con el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes y, por tanto, no son problemas que se puedan atajar mediante la mera supresión de barreras físicas cuando éstas se producen. De acuerdo a este modelo es necesario identificar POR QUÉ se producen esas barreras, QUÉ se puede hacer para que no se vuelvan a originar, y CÓMO desarrollar las medidas, programas y políticas necesarias para avanzar hacia la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes.

## 4.2. De los Planes Especiales de Actuación (PEA) a las Políticas Integrales

Los instrumentos más conocidos y utilizados por las autoridades locales<sup>26</sup> para fomentar la accesibilidad han sido los planes para la supresión de barreras promovidos desde las distintas legislaciones autonómicas, y que en su denominación más genérica se presentan como Plan Especial de Actuación, PEA.

Estos Planes –analizados con más detalle en el Capítulo 2– tienen como objetivo la supresión de barreras y para ello establecen el desarrollo de un análisis sistematizado de los problemas de accesibilidad en el medio urbano, en la edificación y en el transporte, un orden de prioridades de actuación, y un programa de actuaciones para resolverlos con objeto de que en un determinado plazo de tiempo todos los edificios públicos, los espacios y los medios de transporte sean accesibles<sup>27</sup>.

A pesar de que su puesta en marcha ha tenido importantes repercusiones, tanto en cuanto a resultados concretos como en cuanto a la toma de conciencia general sobre el problema (Alonso, 2002), los efectos globales conseguidos no son suficientemente expresivos del gran esfuerzo realizado, pues según el *Libro Verde: La Accesibilidad en España*, en su conjunto, los datos de las ciudades donde se ha realizado un PEA no arrojan grandes diferencias en cuanto a la existencia de barreras con los de la totalidad de la muestra (García Nart, 2004).

En parte esto se puede deber a las importantes limitaciones conceptuales y para su aplicación de los PEA, pues no analizan las posibles causas ni los componentes sistémicos y estructurales que contribuyen a generar las barreras en el entorno municipal, y tampoco establecen medios para promover la igualdad de oportunidades de las personas a la hora de solicitar un servicio o acceder a un producto o equipamiento municipal.

*Si bien esta herramienta se considera extremadamente útil para hacer evidente que la falta de accesibilidad es un problema con principio y fin, measurable y cuantificable, un plan de accesibilidad no aporta elementos que aseguren la satisfacción de las diversas necesidades de todos los ciudadanos ni aporta los mecanismos de gestión para garantizar la progresiva adaptación de la ciudad. Es decir, si bien define las prioridades de intervención y su coste aproximado, no define qué estrategias se deben desarrollar con objeto*

<sup>26</sup> Adviértase que al referirnos a las autoridades, Ayuntamientos o cualquier otra referencia generalista sobre las actuaciones en el ámbito local estamos ofreciendo una imagen de municipio-tipo, basada en múltiples datos, observaciones y referencias (vease, por ejemplo, el *Libro Verde: La Accesibilidad en España*, IMSERSO, 2002), sin que ello impida reconocer la existencia de grandes y significativas excepciones, diferencias y matices que, no obstante, no restan valor a los argumentos presentados.

<sup>27</sup> Ejemplos: En el caso de la legislación catalana es el año 2006, en el de la legislación de la Comunidad de Madrid y Asturias el año 2005, etc.

de garantizar que el proceso se lleve a cabo con la máxima calidad y el mínimo de recursos propios. (Aragall, 2002).

### Principales limitaciones de los PEA<sup>28</sup>

- Los PEA se han concebido como un documento técnico, estático y acabado en sí mismo. Si bien recogen la supresión de las barreras existentes en el medio urbano, no contemplan el análisis de las causas que las originan, ni los procesos de participación y seguimiento de las actuaciones para mantener un estado óptimo de la accesibilidad.
- Los PEA carecen de un desarrollo reglamentario adecuado y de criterios de aplicación estratégicos o prioridades territoriales.
- Las soluciones que se proponen tienen un nivel técnico correcto y adecuado desde el punto de vista de la accesibilidad, pero adolecen de una perspectiva excesivamente sectorial, lo que implica dificultades para su implantación y duración ya que la accesibilidad es una materia transversal.
- Los PEA han incorporado un planteamiento estratégico, planteando prioridades y etapas de actuación pero de una forma aún débil, en general, sin tomar en cuenta factores como la demanda, rentabilidad social, oportunidad de realización de obras, efecto sinérgico, etc.
- Por norma, los PEA no se han venido asociando a procesos de participación ni concienciación y no existen los suficientes mecanismos de seguimiento y control para el desarrollo de los proyectos.

Para insertar plenamente la idea de Accesibilidad Universal en la actividad local y superar el modelo de intervención *supresor de barreras*, es preciso dejar de identificar la mejora de la accesibilidad con meras intervenciones puntuales sobre el medio urbano. **La evaluación del grado y número de barreras existentes y el diseño de las actuaciones necesarias para suprimirlas ya no son puntos de partida suficientes para adaptar el municipio a las necesidades de la población.** La falta de accesibilidad puede influir en el ejercicio de derechos, por tanto, no es una cuestión que se pueda abordar únicamente mediante meros programas de actuación destinados a la supresión de barreras. Apostar por mejorar las condiciones de accesibilidad –no sólo en el entorno urbano sino en la provisión de servicios municipales, incluidos aquellos prestados por medios virtuales, y en los equipamientos– es apostar por una mayor calidad de vida y garantizar la posibilidad de elección de las personas ante las diversas ofertas urbanas.

Para hacer efectiva esta apuesta por la accesibilidad se requiere:

1. **Acometer las causas que generan las barreras** y establecer los medios para que la estructura urbana, los edificios públicos, el mobiliario urbano, los espacios, los equipamientos y los servicios faciliten a todos sus habitantes la participación en la vida social de forma activa, autónoma, cómoda y segura, independientemente de las limitaciones funcionales de cada uno.

Para ello, a las habituales actuaciones meramente operativas y ejecutoras que se han venido desarrollando tradicionalmente para resolver los problemas de accesibilidad se deben sumar otras nuevas, cuyas características principales deben tener en común:

<sup>28</sup> El listado de limitaciones que aquí se presenta se ha desarrollado a partir de los trabajos de análisis y diagnóstico desarrollados por el equipo ACCEPLAN (1999-2002).

- ✓ Una *planificación política*: implica concebir la accesibilidad como una condición o característica a tener en cuenta en todo momento, para lo que es preciso tener una perspectiva de acción a medio y largo plazo.
- ✓ Un *carácter estratégico*: esta perspectiva implica la necesidad de una programación de actuaciones y una designación de funciones que aseguren la supresión de barreras y establezcan la base necesaria para que éstas no se vuelvan a originar.

2. **Plantear soluciones integrales**, que aborden los distintos niveles o dimensiones de la accesibilidad.

Entre ellas hay que destacar la coordinación de medidas técnicas sectoriales, dirigidas a la supresión de barreras a corto plazo, con otras medidas de tipo transversal que implican la puesta en marcha de nuevas formas de intervención pensadas para el medio y largo plazo. Estas últimas medidas afectan fundamentalmente a aspectos relacionados con

- ✓ El **control y seguimiento** del estado de la accesibilidad en el municipio.
- ✓ La **disciplina urbanística** como medio de control.
- ✓ La **coordinación** entre las diferentes políticas y programas que puedan tener una incidencia en el estado de la accesibilidad.
- ✓ La **planificación** espacial y estratégica.
- ✓ La **formación** del personal que trabaja en la Administración municipal.
- ✓ La **concienciación** de la ciudadanía.

Como ilustración del análisis de los problemas que causan las barreras en el entorno urbano presentamos un cuadro en el que aquéllos se muestran clasificados por grupos, dándonos la idea de su variedad de causas y manifestaciones. De él se puede deducir que las intervenciones de la Administración local deben producir cambios e incorporar nuevas formas de actuación que vayan más allá de los contenidos de los planes de actuación, PEA. El siguiente cuadro, que parte de la experiencia de análisis recogida en el *Libro Verde: La Accesibilidad en España*, no pretende ser exhaustivo en cuanto a los problemas identificados, pero sí ordenarlos de acuerdo a las causas relacionadas con la estructura, instrumentos o funcionamiento de la Administración local, así como plantear posibles soluciones.

Podemos concluir que se trata, en definitiva, de comenzar a buscar las mejores fórmulas para consolidar auténticas políticas *transversales* sobre accesibilidad, esto es, políticas que aborden de forma integrada la diversidad y complejidad de todas las demandas en este ámbito (relativas al medio urbano, movilidad, provisión de servicios públicos, equipamientos municipales, etc.), y que acometan no sólo las barreras creadas en el medio urbano, sino también las causas y los componentes sistémicos y estructurales que las generan, así como la relación entre los diferentes ámbitos afectados.

TABLA 5

Barreras en el entorno urbano: causas, localización y soluciones

Grupo de problemas	Manifestación, localización	Causas	Soluciones
ESTRUCTURALES	Pendientes excesivas. Cambios de nivel. Aceras estrechas.	Planes urbanísticos no tienen en cuenta la accesibilidad - La legislación no incluye la accesibilidad. - Los planes no se vinculan al cumplimiento leyes accesibilidad. - Los técnicos no tienen en cuenta la accesibilidad.	- Coordinación de normativas. - Coordinación entre departamentos. - Formación de técnicos y funcionarios.
DISEÑO URBANO	Estrechamientos. Pavimentación. Cruces. Señalización. Altura libre.	Proyectos urbanizac., mobiliario, jardines, obras, etc. No tienen en cuenta la accesibilidad - Normas urbanísticas y ordenanzas no incluyen la accesibilidad. - Licencias, aprobación y ejecución de los proyectos no tienen en cuenta la accesibilidad. - Los técnicos no tienen en cuenta la accesibilidad.	- Elaboración y coordinación de normativas. - Coordinación en la ejecución de proyectos. - Coordinación entre departamentos. - Formación de técnicos, diseñadores y funcionarios.
MANTENIMIENTO	Pavimentos. Rebajes. Poda de árboles. Señalización.	En las tareas de mantenimiento y gestión del espacio urbano no se tiene en cuenta la accesibilidad - Ordenanzas municipales no incluyen accesibilidad. - No se controla el cumplimiento. - Técnicos y operarios obra no tienen en cuenta la accesibilidad.	- Elaboración y coordinación de normativas. - Coordinación entre departamentos. - Formación de técnicos, diseñadores y funcionarios.
INCUMPLIMIENTOS	Ocupación indebida. de espacios por vehículos, obras, terrazas, comercios, contenedores, toldos...	En las actividades de uso y funcionamiento de la ciudad no se tiene en cuenta la accesibilidad - Las ordenanzas municipales no tienen en cuenta la accesibilidad. - No se controla el cumplimiento. - Funcionarios, policías y ciudadanos no tienen en cuenta la accesibilidad.	- Elaboración y coordinación de normativas. - Coordinación entre departamentos. - Formación de técnicos, diseñadores y funcionarios.

Fuente: Elaboración propia.

Para llegar a consolidar estas política es necesario que sean los propios Ayuntamientos, más allá de las necesarias ayudas económicas y planes impulsados desde otras Administraciones, quienes desarrollen las fórmulas adecuadas a su propia realidad, recursos y características particulares. En definitiva, lo que aquí se plantea no es disponer de recursos nuevos ni hacer grandes cambios estructurales, sino:

1. Incorporar una perspectiva de **planificación a medio/largo plazo**.
2. Actuar de una forma **estratégica e innovadora** para abordar los problemas de accesibilidad.
3. Redefinir **los objetivos** de las políticas para adecuarlos a las nuevas demandas y normativa.
4. **Modificar el funcionamiento** de los instrumentos existentes.
5. Establecer canales de **información y coordinación** con los sectores afectados.
6. **Concienciar** a la ciudadanía.
7. Recibir la **formación técnica** precisa.

Y todo ello desde la idea de que un buen diseño de los espacios públicos, los servicios y los equipamientos municipales facilitará su utilización por el máximo número de personas, con independencia del sexo, la edad o la condición física o mental. Partiendo de esta premisa, se plantea –en los próximos Capítulos– la revisión de todas las políticas de mejora de accesibilidad y la redefinición del marco de acción institucional para que responda verdaderamente a la idea de Accesibilidad Universal.



# *Parte II*

## Un nuevo modelo de intervención: La Política Integral de Accesibilidad en el Municipio (PIAM)

Materializar los cambios requeridos para promover la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos e incorporar la perspectiva de Accesibilidad Universal con objeto de establecer la base necesaria para ello requiere actualizar las formas e instrumentos de intervención. En esta Parte II se desarrollan los conceptos teóricos, procesos y algunos ejemplos de aplicación relativos a la materialización de esos cambios en el marco de una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio.



## CAPÍTULO 5. La Política Integral de Accesibilidad en el Municipio: el concepto

En el Capítulo anterior hemos visto la necesidad de cambiar la forma de gestionar y promover la accesibilidad, superando el objetivo tradicional de la supresión de barreras, que los Planes Especiales de Actuación, PEAs, han venido abordando, para incorporar políticas integrales de carácter transversal y, por tanto, participadas por los distintos agentes del Ayuntamiento.

El enfoque y concepción de esta nueva política es fruto, en primer lugar, del análisis y diagnóstico realizado para la elaboración del *Libro Verde: La Accesibilidad en España* (Alonso, 2002), que permitió observar las insuficiencias del modelo de supresión de barreras y comprobar que no conduce a crear cadenas de accesibilidad, sino a resolver problemas parciales de un modo siempre insuficiente para los colectivos más afectados. Los problemas detectados y el estudio de soluciones posteriormente desarrollado en un Libro Blanco sirvieron para diseñar un modelo alternativo de intervención. Este modelo se plantea como una estrategia dirigida a la incorporación de la Accesibilidad Universal de forma normalizada en todos los entornos, equipamientos y servicios municipales, lo que requiere la participación activa de las distintas áreas y un cierto nivel de formación y coordinación de sus técnicos. Se denomina, genéricamente, Política Integral de Accesibilidad en el Municipio (PIAM) y ya fue introducida como propuesta en el I Plan Nacional de Accesibilidad (2004-2012)<sup>29</sup>, siendo la principal intervención de éste en el ámbito local.

### 5.1. La PIAM: el concepto teórico

La accesibilidad constituye una base y plataforma fundamental para conseguir la plena igualdad de oportunidades; por ello, la Accesibilidad Universal es uno de los objetivos que plantea la nueva Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal. En el ámbito local, el desarrollo de los principios y objetivos de esta nueva ley permiten definir nuevos instrumentos y estrategias para actuar a favor de la accesibilidad, superando el esquema de intervención marcado por los PEAs. Surge así el nuevo enfoque, que denominamos Política Integral de Accesibilidad en el Municipio (PIAM), ésta se puede concebir como *una combinación de planes, programas y normativas que llevará a la práctica este nuevo modelo de intervención a escala local*. La PIAM carece de forma o contenidos cerrados, por los motivos que ya se han sugerido (complejidad de la administración, variedad de los municipios, diferencia de objetivos políticos...), pero se concibe como una política pública destinada a incorporar la accesibilidad en las tareas y programas sectoriales del Ayuntamiento.

En el cuadro que se presenta a continuación se desarrolla la descripción de las palabras que conforman las siglas PIAM.

<sup>29</sup> En el desarrollo del PNDA, la estrategia destinada al entorno local se instrumentaliza a través del denominado Plan Municipal Integral de Accesibilidad, PMIA, que se presenta como una actualización y revisión de los Planes Especiales de Actuación, PEA, establecidos por la normativa de accesibilidad de las CC.AA.

## ¿Por qué PIAM?

Aunque desde el inicio se señala que las siglas PIAM corresponden a Política Integral de Accesibilidad en el Municipio, a continuación se explican cada una de las palabras que componen este concepto, a fin de hacerlo más comprensible y dar un mayor significado a las siglas que lo resumen.

- **Política:** La accesibilidad se entiende como un medio para la mejora de calidad de vida y bienestar de los ciudadanos y garantizar la igualdad de oportunidades y la autonomía de las personas. Por esta razón, no es suficiente abordar las cuestiones de accesibilidad mediante meros planes de actuación, sino que se requiere de la consolidación de una política al respecto.
- **Integral:** Los problemas de accesibilidad no deben regularse ni abordarse de forma segregada sino que deben considerarse en la globalidad del entorno y con un enfoque transversal. Por ello, se considera necesaria una estrategia integral que comprende una variedad de instrumentos y que a su vez atiende a una gran diversidad de necesidades.
- **Accesibilidad:** Se pretende incorporar la perspectiva de accesibilidad en todos los servicios, entornos y equipamientos municipales, con objeto de estructurar una línea de acción municipal destinada a la promoción, gestión y mantenimiento de la accesibilidad de forma global y coordinando los diferentes sectores afectados.
- **Municipio:** Se trata de una propuesta dirigida al ámbito local. Se considera que las cuestiones concretas de accesibilidad deben abordarse en todo el término municipal y en todas las dimensiones de la ciudad, por lo que la perspectiva de accesibilidad debe insertarse en todas las acciones y programas que lleve a cabo la autoridad local en el municipio.

Como ya se ha descrito en el apartado 1.2 de esta misma Guía, el patrón de "normalidad" referido a las personas es ficticio; no existe la persona "normal", todos somos diferentes de una u otra forma, a pesar de las reticencias a aceptar la diversidad propia del ser humano, y que éstas se proyecten en el diseño práctico de muchas políticas y proyectos urbanos. Por tanto, aunque éstas políticas y proyectos sean aparentemente neutros y objetivos para todas las personas, lo cierto es que en la práctica muchos generan desigualdades que derivan en situaciones de discriminación indirecta, especialmente hacia las personas con discapacidad o mayores. La falta de consideración hacia las necesidades específicas de estos grupos o colectivos, o de otros, es ya una prueba de discriminación, y esto ocurre con sorprendente frecuencia, como manifiesta la cantidad de edificios públicos, instalaciones o servicios en los que no se prevén las necesidades de las personas con problemas de movilidad o deficiencias sensoriales. A menudo se han aducido circunstancias económicas para encubrir esas carencias, pero hoy existen suficientes evidencias de que no hay diferencias de costes apreciables entre proyectos con barreras y proyectos accesibles.

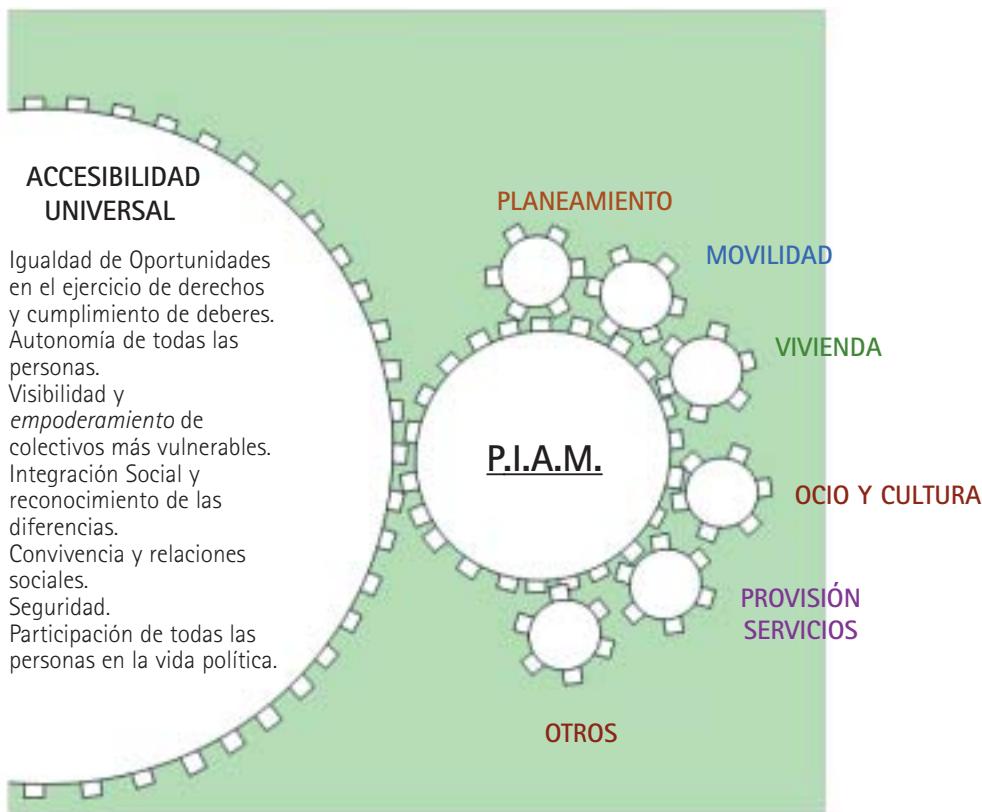
### *La transversalidad de la PIAM y las políticas sectoriales*

Para evitar tales situaciones es preciso insertar la condición de accesibilidad en todos los espacios, servicios y equipamientos municipales, con objeto de que puedan ser utilizados por el mayor número de personas posible, con comodidad, seguridad y autonomía. La Política Integral de Accesibilidad en el Municipio (PIAM) se ha diseñado para hacer posible la inserción de esa perspectiva de Accesibilidad Universal en las políticas urbanas sectoriales, lo que constituye un

paso adelante en el diseño de unas políticas urbanas integradas y destinadas a establecer una base fundamental que permita garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos. La PIAM, en definitiva, actúa como el engranaje que hace posible conectar la perspectiva de Accesibilidad Universal con las políticas sectoriales, incorporando en éstas una dinámica integradora y no discriminatoria (Gráfico 4).

#### GRÁFICO 4

*La PIAM como engranaje para insertar la perspectiva de Accesibilidad Universal en las políticas y programas sectoriales*



Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto fundamental que se deriva de este gráfico y condiciona el diseño y aplicación de la PIAM es el carácter transversal de la accesibilidad. Esto es, al contrario de la idea de accesibilidad que a menudo se presenta –como una materia sectorial a abordar desde un único área de servicios sociales o urbanismo–, lo cierto es que atraviesa todas las actividades que desarrollan los ciudadanos, tanto en su entorno privado (viviendas), como en los entornos y espacios públicos. Por este motivo, en la puesta en marcha de una PIAM, además de considerarse los aspectos sectoriales más conocidos –relativos al transporte, al diseño y colocación de mobiliario urbano, etc.–, se busca la inclusión de la perspectiva de accesibilidad en actividades y programas de cualquier otro tipo, ya sean culturales, urbanísticos, de participación ciudadana u otros.

Por tales razones, los instrumentos y estrategias que componen esta política estarán dirigidos a provocar cambios no sólo en el entorno urbano, sino en el funcionamiento y principios de aplicación de los planes y programas locales y en la gestión y provisión de servicios públicos.

Al tratarse de una política de carácter transversal, la implantación de la PIAM comprende muchas dificultades, pues obliga a formular sistemas de gestión integrados, que superen la tradicional segmentación departamental. Esto requiere establecer canales de información y coordinación a menudo inexistentes, o modificar estructuras previas, a menudo también poco operativas.

## 5.2. Orientaciones para el diseño de una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio<sup>30</sup>

Las primeras fases en el diseño de una política como la PIAM van a determinar y condicionar en gran medida su posterior implantación. Es importante definir bien los criterios de partida y las tareas a desarrollar por cada uno de los departamentos y áreas implicadas, tanto a nivel técnico como a nivel político.

El siguiente Gráfico detalla el proceso de diseño y desarrollo teórico que parece más adecuado para implantar una PIAM. Su secuencia no será siempre lineal e idéntica, pues existen muchos condicionantes a tener en cuenta en la práctica de cada municipio. Uno de ellos es la existencia previa o no de PEAs, y el resultado obtenido con éstos, pues algunas fases pueden estar ya determinadas –incluso en parte superadas– dependiendo de las características del plan realizado.

Los siguientes apartados analizan cada uno de los pasos a dar en el desarrollo de una PIAM, señalando los elementos y características que son clave en cada caso para poder partir desde un compromiso inicial para la realización de una política integral que aborde la problemática de la accesibilidad de forma transversal, llegar hasta su aplicación práctica y disponer de un mecanismo de evaluación y mejora permanente.

**GRÁFICO 5**

*Fases del diseño y puesta en marcha de una PIAM*



<sup>30</sup> Este apartado se ha desarrollado a partir de las orientaciones y directrices establecidas por Goma, R. y Brugué, Q. (1998), en *Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar Social, Promoción económica y territorio*.

### 5.2.1. Reconocimiento del problema y compromiso de acción

El primer paso para abordar los problemas de accesibilidad es el reconocimiento de la existencia de un problema al respecto. A menudo –en municipios pequeños, fundamentalmente– esto no es fácil si no existen grupos de afectados, tales como personas con discapacidad, organizaciones vecinales u otros, que reivindiquen estas mejoras. Muchas personas afectadas por problemas de movilidad, sensoriales u otros se acostumbran a permanecer en sus casas, aceptando implícitamente su segregación, otras no encuentran el canal adecuado para expresar su demanda de mejoras y otros se adaptan a las condiciones existentes sin percibir siquiera que una mejora de bienestar es posible. A menudo el impulso que moviliza la acción correctora de la situación y, por tanto, la puesta en marcha de medidas de mejora de accesibilidad, viene por un proceso de concienciación adquirido a través de los medios de comunicación, la presión ejercida por organizaciones de implantación nacional (ONCE, CERMI...) u otras. Este impulso debe ser asumido en el consistorio municipal, y éste adquirir **un compromiso para llevar adelante el proceso**.

Otra vía para que se produzca el reconocimiento del problema, y sobre todo para orientar adecuadamente su solución hacia una política de tipo integral y participada, es la actuación desde instancias administrativas superiores. Durante años los convenios entre el IMSERSO y la Fundación ONCE han servido como acicate y estímulo a los Ayuntamientos para la toma de conciencia de estos problemas; la existencia de importantes ayudas económicas para el desarrollo de planes ha sido el principal motor de la mentalización en muchos Ayuntamientos. Aunque se ha andado un gran camino al respecto, no existen suficientes indicios de que la promoción de una nueva política al respecto pudiera llevarse a efecto sin un impulso económico equivalente, lo que aboca al mantenimiento de los convenios existentes y su adaptación a las características de este nuevo enfoque.

Otros elementos impulsores del compromiso municipal para el desarrollo de una PIAM pueden surgir como consecuencia de un proyecto electoral, de una elevada conciencia en personas responsables del consistorio, de la ya citada presión ejercida por los colectivos más afectados, de un impulso externo o, incluso, de una demanda técnica. El origen no es tan importante como el hecho de que se produzca y llegue a vincular a aquellos niveles que han de intervenir. En todo caso, este compromiso o impulso inicial debe canalizarse adecuadamente hacia la aplicación de la Accesibilidad Universal y tener en cuenta las características que se desarrollan a continuación:

#### *Consideraciones previas para el diseño de una PIAM*

- Las actuaciones y programas para abordar la accesibilidad pueden tener **diferentes frentes** y desarrollarse en el ámbito de políticas que previamente han sido ajenas a este problema; por ejemplo,
  - *a través de las políticas de igualdad;*
  - *a través de las políticas de planeamiento;*
  - *a través de los proyectos de nueva urbanización;*
  - *a través de las políticas de inclusión;*
  - *a través de los planes de movilidad.*

- El cambio de enfoque **desde la supresión de barreras físicas a la Accesibilidad Universal** implica que el énfasis en las políticas y programas que se desarrollan en el medio físico se ve sustituido por la provisión de servicios públicos (virtuales o no) y de productos y equipamientos municipales accesibles, que garanticen la posibilidad de elección entre las diferentes ofertas urbanas, y en su utilización y uso por parte del mayor número de personas posible de forma cómoda y segura. Las estrategias para lograr este objetivo se desarrollan a partir del Capítulo 6.
- Se deben articular diferentes modos de **coordinación entre las políticas** con las que existe una interdependencia, por ser la accesibilidad una materia transversal (las políticas de planeamiento, las políticas y programas de movilidad, etc.). Ello implica especificar las funciones necesarias y establecer los medios para crear un mecanismo de coordinación horizontal entre las áreas correspondientes.
- Se debe incorporar un **ciclo de revisión, evaluación y mejora permanente** del impacto que causa en la ciudad, en la sociedad en general y en los principales colectivos beneficiarios. Ello implica aprovechar los recursos existentes y realizar los requeridos procesos de participación para valorar las acciones que se llevan a cabo.
- Del mismo modo que debe haber un auténtico compromiso político, se debe fomentar el **compromiso social**; es decir, hacer que los ciudadanos se sientan beneficiarios de las políticas de accesibilidad y sean partícipes en la consecución de un medio accesible. Para ello es preciso poner en marcha estrategias de concienciación, formación y participación. Estas estrategias se desarrollan a partir del Capítulo 9.
- El compromiso asumido en una PIAM debe mantenerse en el tiempo y ser lo suficientemente fuerte como para generar una dinámica que afecte a todos los proyectos, programas y políticas llevados a cabo por el Ayuntamiento, de modo que los entornos, productos y servicios municipales se planifiquen, estructuren y gestionen de forma accesible.

Todas estas consideraciones deben permitir orientar adecuadamente el diseño y desarrollo de un proyecto de Política Integral de Accesibilidad en el Municipio, considerando siempre que no estamos ante la redacción de un plan, sino ante la necesidad de asumir cambios en distintos aspectos de la gestión global del municipio.

### 5.2.2. Análisis y diagnóstico, objetivos y toma de decisiones

Una vez adoptado el compromiso de acometer de manera integral la problemática de la accesibilidad, y partiendo de una adecuada orientación, acorde con las consideraciones anteriores, se procederá a **identificar las necesidades concretas de accesibilidad en el municipio**. Con tal objeto, deben darse los siguientes pasos:

1. **Realización de un análisis y diagnóstico.** Análisis de los problemas, sus causas y los componentes sistémicos y estructurales que los generan.
2. **Establecimiento de objetivos y toma de decisiones.** Formulación de objetivos concretos y posibles estrategias a desarrollar en función de las necesidades particularizadas

del municipio y los recursos disponibles para solventarlas; elección de áreas de intervención que engloban los instrumentos necesarios.

A continuación se aportan criterios generales para la realización de cada uno de estos pasos considerando que cada Ayuntamiento deberá abordarlos de forma particularizada y adaptada a sus condiciones (tamaño, necesidades, etc.), y que las propuestas técnicas concretas deberán ser analizadas por equipos especializados (consultores de accesibilidad), generalmente contratados al efecto.

### 1. Análisis y diagnóstico

Un análisis exhaustivo del conjunto de los problemas, necesidades y demandas debe conducir a conocer la realidad del municipio en relación a la accesibilidad. Esta realidad debe considerarse en todas sus dimensiones, puesto que la ciudad, como se ha considerado en el apartado 1.1, es la suma de todos los **espacios o entornos públicos** comprendidos en el medio urbano, los **servicios públicos municipales** (virtuales o no) y todos los **productos o equipamientos** a disposición del ciudadano. Las barreras pueden encontrarse en cualquiera de estos ámbitos y el papel del diagnóstico debe ser no sólo su identificación, sino encontrar las causas que las originan:

1. Accesibilidad en el **medio urbano (espacios públicos)**. Para abordar su estudio existe la figura de los –en su denominación más genérica– Planes Especiales de Actuación (PEAs), definidos por las leyes autonómicas de accesibilidad como instrumentos para la supresión de barreras (ver apartado 2.2). Estos planes se conciben como una forma de sistematización de los problemas existentes y aplicación de un programa para resolverlos. El análisis y diagnóstico del estado de la accesibilidad, así como el diseño de soluciones, suele realizarse por parte de consultoras externas. Su ámbito de intervención es, por tanto, limitado, por lo que de forma complementaria es preciso analizar si se incluye la perspectiva de la Accesibilidad Universal en las políticas y programas municipales que tienen incidencia sobre el medio urbano. Precisamente una de las principales causas de las barreras en el medio urbano es la falta de consideración de la perspectiva de la accesibilidad como elemento sustantivo desde su origen en instrumentos como los siguientes<sup>31</sup>:
  - ✓ Las figuras del Planeamiento urbano General, Parcial y Especial.
  - ✓ Los Planes de Movilidad.
2. Accesibilidad en los **servicios públicos municipales**. Para abordar su estudio es preciso analizar si éstos son accesibles en igual medida para todas las personas, con independencia de sus condiciones físicas, sensoriales, mentales o cognitivas.

La accesibilidad de estos servicios depende de que las instalaciones o el medio a través del cual se presta el servicio reúnan los criterios de Diseño para Todos. En caso de imposibilidad de ofrecer igualdad en el acceso, se debe observar si existe garantía de la provisión del servicio en condiciones similares mediante los medios sustitutivos necesarios.

<sup>31</sup> Metodología y criterios concretos para la inserción de la Accesibilidad Universal en los planes y programas que inciden sobre el medio urbano, desarrollados exhaustivamente en el Capítulo 6 de esta Guía.

Los elementos que es preciso considerar para constatar si el servicio público que se ofrece es accesible o no son los siguientes<sup>32</sup>:

- ✓ El entorno urbano inmediato y la edificación.
- ✓ La comunicación y señalización.
- ✓ La información presencial y telefónica.
- ✓ Los procesos administrativos y sus instrumentos: formularios, impresos....
- ✓ Los terminales electrónicos que prestan servicios.
- ✓ Los medios electrónicos de información, acceso y servicio (presenciales y virtuales).
- ✓ Los protocolos de intervención en emergencias.
- ✓ Otros protocolos de intervención y atención.
- ✓ Mecanismos de consulta, quejas, sugerencias, etc.

Es preciso tener en cuenta que hoy en día Internet es un medio a través del cual es más fácil canalizar servicios accesibles, por su flexibilidad y bajo coste; muchos de los servicios de información, asesoría, apoyo, etc., se pueden canalizar de forma accesible a través de los espacios web municipales, por lo que se requiere prestar especial atención al potencial que esta posibilidad presenta. No obstante, las posibilidades tecnológicas deben suponer una facilidad añadida, pero no un alejamiento de los gestores respecto a sus ciudadanos.

3. Accesibilidad en los **productos y equipamientos municipales**. Para abordar su estudio es preciso contemplar todas aquellas ofertas urbanas relacionadas con la cultura, los equipamientos deportivos, el ocio, los programas tiempo libre, etc. En todas ellas debe incorporarse la perspectiva de Accesibilidad Universal con objeto de que el mayor número de personas o grupos de personas puedan acceder de forma autónoma, cómoda, segura, garantizando la posibilidad de elección. Es preciso insistir sobre la idea de que las actividades que se programan en el municipio deben garantizar su uso opcional por parte de todas las personas; esto es, no debe ser segregatorio ni discriminatorio, sino buscar el disfrute y participación por el máximo número de personas, independientemente de sus capacidades funcionales.

En cualquiera de los ámbitos citados el diagnóstico deberá permitir identificar<sup>33</sup>:

- ✓ Los **programas y planes de actuación necesarios a llevar a cabo** en el municipio para promocionar la accesibilidad en los diferentes ámbitos analizados (en el medio urbano, en la cultura, a través del espacio web municipal, etc.).
- ✓ Las **necesidades de formación** de los diferentes trabajadores de la Administración local, (personal de atención al público, técnicos y arquitectos municipales, etc).
- ✓ Los **instrumentos, organismos y programas o planes que es necesario transformar** para que resulten acordes con la perspectiva de Accesibilidad Universal. (integrar la perspectiva de Accesibilidad Universal en la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, reformar el espacio web municipal para garantizar la accesibilidad a todos los servicios públicos, etc.).

<sup>32</sup> Metodología y criterios concretos para la inserción de la Accesibilidad Universal en el servicio público, desarrollados exhaustivamente en el Capítulo 8 de esta guía.

<sup>33</sup> Una mayor especificación de los instrumentos y ámbitos a considerar, tanto en el estudio de problemas como en la propuesta de soluciones se ofrece en las Partes III y IV de esta Guía.

- ✓ Los **instrumentos y/u organismos que es necesario crear** para asegurar la inserción de la perspectiva de la Accesibilidad Universal en los proyectos, planes y programas que la autoridad local lleve a cabo (una posible ordenanza de accesibilidad, una comisión de accesibilidad que realice las tareas de revisión de los planes y programas, etc.)

Es preciso destacar, una vez más, que para la realización de los análisis y diagnósticos técnicos será precisa la intervención de equipos especializados. Estos análisis resultan a menudo complejos, pues se requiere capacidad de autocritica y la toma en consideración de muchos factores, pero el resultado incidirá en una mejora general de la gestión y calidad de los servicios municipales.

## 2. *Establecimiento de objetivos y toma de decisiones*

A partir de la información acumulada en el apartado anterior se debe valorar la situación, analizar las diferentes alternativas de actuación y **formular los objetivos concretos** que se pretenden lograr. El nivel de cambios a asumir en el seno del Ayuntamiento o el grado de compromiso que se quiera obtener de la sociedad local es una decisión de tipo político en la que esta Guía poco puede decir<sup>34</sup>.

El marco de acción definido por la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal, es claro en muchos aspectos, pero no es tan determinista como para condicionar cómo debe actuar cada Ayuntamiento para llevarlo a la práctica. Por otra parte, existen plazos que las leyes autonómicas de accesibilidad establecen para conseguir la supresión de barreras en edificios, calle y transporte, pero nada obliga a un Ayuntamiento a plantearse metas más amplias, aunque sea en beneficio propio. Lo realmente importante es abordar la accesibilidad a partir de criterios como los aquí establecidos y de acuerdo a las necesidades particulares de cada municipio y que en el proceso de negociación o toma de decisiones que se lleve a efecto, se identifiquen las *mejores opciones* para resolver los problemas de accesibilidad.

Sea cual sea el procedimiento, en términos prácticos se habrá de contemplar:

- El diseño y puesta en marcha de **nuevos** programas / planes de acción, instrumentos u/y organismos para cumplir con los criterios y objetivos establecidos.
- **La adaptación** de los **viejos** programas / planes, instrumentos y/u organismos a los principios establecidos. Esta adaptación se debe llevar a cabo mediante la inserción de la perspectiva de Accesibilidad Universal en los mismos.

Para ambos casos se debe tener en cuenta las explicaciones sobre la intervención en instrumentos, planes, programas, etc., que se desarrollan en las Partes III y IV.

<sup>34</sup> La Comisión de las Comunidades Europeas (1993) señala que el proceso de formulación de objetivos se debe basar en:

- La descripción de la situación futura.
- La clasificación de los objetivos por orden de importancia.
- La identificación y descripción de la relación causal entre los fines concretos y los medios para lograrlos.

### 5.2.3. Criterios básicos para la implantación

La ley 7/1985 de Bases de Régimen Local otorga a las autoridades locales en su artículo 20.1.c<sup>35</sup> la potestad auto-organizativa de la que los Ayuntamientos han hecho uso para establecer sus propios Reglamentos orgánicos de funcionamiento y sistemas de organización administrativa.

La organización de los servicios administrativos en cada entidad local depende, fundamentalmente, del número de habitantes en su ámbito territorial y del volumen de la actividad que desarrolle. En todo caso, el Alcalde tiene encomendada la atribución de la organización de los servicios administrativos de la Corporación Local, en el marco de su Reglamento Orgánico<sup>36</sup>.

En base a estos preceptos, claramente se deduce que cada municipio goza de plena potestad para desarrollar y ejecutar su propio Reglamento orgánico funcional. Los Ayuntamientos tienen funcionamientos orgánicos diversos, lo que hace imposible establecer una fórmula única para la gestión y promoción de la accesibilidad a escala local. No obstante, se pueden identificar las actividades que desarrollan los ámbitos de actuación principales en el sentido más amplio posible de la siguiente forma<sup>37</sup>:

- a) Economía y Patrimonio municipal.
- b) Cultura, Educación y Deporte.
- c) Juventud, Mujer, Personas Mayores e Inmigrantes.
- d) Medio Ambiente y Tráfico.
- e) Turismo.
- f) Urbanismo, Obras Públicas Municipales (Arquitectura y Urbanización) y Vivienda.
- g) Mantenimiento.
- h) Participación ciudadana.

Con independencia de cuál sea el esquema organizativo o de gestión municipal, la incorporación de accesibilidad se hará respetando su característica más importante: la TRANSVERSALIDAD. Por ello, la accesibilidad **debe ser parte de cualquiera de los ámbitos de actuación principales y de todos en su conjunto**; esto es, la perspectiva de Accesibilidad Universal debe insertarse en todos los ámbitos de actuación identificados en el listado anterior. Su consideración requiere coordinar objetivos y propuestas e intentar eliminar espacios-frontera entre los sectores que tradicionalmente han abordado la accesibilidad (urbanismo, transporte, comunicación y señalización y edificación). Por tal motivo, se deben buscar enfoques y actividades compartidas y complementarias para la solución de los problemas comunes, canales de información, coordinación y cooperación entre los diferentes sectores afectados y programas de acción transversales en los que se integren y combinan actuaciones sectoriales.

<sup>35</sup> El resto de los órganos complementarios al alcalde, tenientes de alcalde y pleno, se establece y regula por los propios municipios en sus Reglamentos orgánicos sin otro límite que el respeto a la organización determinada en esta ley.

<sup>36</sup> Artículo 24 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

<sup>37</sup> Con el listado que aquí se presenta se pretende hacer una aproximación a los temas que se abordan desde la Administración Local. Cada Ayuntamiento responde a un esquema diferente, en que las áreas responden a nombres distintos y se estructuran también de forma diferente.

A la hora de poner en marcha un programa de acción transversal –como el que aquí se describe– que afecte a varias áreas municipales, se debe favorecer el diálogo y la coordinación y evitar superposiciones e incoherencias internas, por lo que es preciso establecer un mecanismo de **coordinación horizontal**, como se muestra a continuación (Brugué, 2000).



La descoordinación y la falta de información por parte de los técnicos encargados de distintas áreas de responsabilidad en el Ayuntamiento provoca resultados como el de la foto, donde la localización del paso de cebra elevado sobre la calzada no coincide con el rebaje de acera preparado al efecto. El resultado es la absoluta inoperancia de ambas soluciones, es decir, la inaccesibilidad del cruce. Con un abordaje transversal y coordinado de la accesibilidad –como el que se consigue mediante la implementación de una PIAM– se puede prevenir este tipo de problemas.

*Un mecanismo de coordinación para la implementación de una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio*

La creación de una Comisión o Consejo consultivo sectorial de Accesibilidad es una forma de disponer de un mecanismo de diálogo permanente y coordinación en el seno de la Administración Local, que evite incoherencias y espacios frontera a la hora de poner en marcha programas desde las diferentes áreas.

Para que esta Comisión cumpla sus principales funciones de forma efectiva es imprescindible la representación de cada una de las áreas o principales ámbitos de acción del Ayuntamiento (ver listado anterior). Esta **representación ha de ser técnica** y no política, en aras de lograr una verdadera eficacia en el desarrollo de sus funciones; ello implica que exista un continuo diálogo en el que participan los principales sectores de actuación. La Comisión o Consejo deberá reunirse con carácter ordinario periódicamente, y también de forma extraordinaria cuando sea preciso.

## La Comisión de Accesibilidad del Ayuntamiento de Granada

La Comisión de Accesibilidad del ayuntamiento de Granada recoge la representación de los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad a través de la participación de representantes del Consejo de Minusválidos de Granada y la experiencia de un trabajo interáreas como comisión de coordinación por estar integrada por los siguientes miembros:

- Tres representantes del Consejo Municipal de Minusválidos de Granada.
- Un representante del área de Bienestar Social.
- Un representante del área de Medio Ambiente y Consumo (Área que además otorga las licencias de los proyectos, por lo que esta es una forma de controlar el cumplimiento de los parámetros de accesibilidad a la hora de aprobar proyectos).
- Un representante del área de Urbanismo.
- Un representante del área de Obras Públicas.
- Un representante del área de Tráfico y Transportes.

Aún así, en el caso de que debiera estar presente algún representante de cualquiera de las áreas restantes porque el proceso a desarrollar así lo exige, podrá hacerlo.

El fin de la Comisión es el de asistir y asesorar a los órganos competentes en el ejercicio de sus funciones facilitando la participación de los colectivos afectados, además de estudiar, tratar, valorar y dictaminar todos aquellos expedientes sobre concesión de licencia de obra y/o de apertura de negocios que pudiesen plantear la creación de nuevas barreras.

La Comisión puede desarrollar **las funciones de control y seguimiento del estado de la accesibilidad en el municipio**. Para hacer esta función efectiva debe supervisar todos aquellos proyectos de urbanización y edificación y desarrollar informes preceptivos al respecto, en los que se contemple el cumplimiento de los criterios de accesibilidad establecidos en la correspondiente normativa autonómica. El otorgamiento de licencia debe estar supeditado a estos informes.

Paralelamente, puede desarrollar **las funciones de asistencia y asesoría** a los órganos y áreas pertinentes, previa solicitud, y de ésta forma garantizar la inserción de la perspectiva de Accesibilidad Universal en todos los programas y proyectos que se pongan en marcha en el municipio. (Programas culturales, de participación, etc.)

La Comisión también debería tener la capacidad de **tramitar propuestas de actuación** a través de los órganos correspondientes, propuestas que pueden ser referidas a cualquier ámbito de actuación: desde la ejecución de unas obras en un área concreta de la ciudad hasta la promoción de una campaña de concienciación en el municipio.

Los órganos de estas características ofrecen múltiples opciones de estructura y organización, por lo que debe ser el propio Ayuntamiento quien debe valorar las diferentes posibilidades en función de sus necesidades y posibilidades reales. Se pueden estructurar a través de comisiones de trabajo que gestionan y se ocupan de áreas o ámbitos de actuación concretos relacionados con la accesibilidad, o por el contrario puede funcionar siempre en pleno, con independencia para trabajar aspectos concretos que luego deberán tratarse en las reuniones periódicas.

La Comisión, a su vez, debe ser un canal a través del cual se puedan canalizar demandas y expectativas, para ello puede cumplir también la función de representación de los principales colectivos afectados. Dicha función se describe más específicamente en el Capítulo 12 sobre Participación ciudadana.

En la siguiente tabla se resumen las tareas, composición y funciones que podría desarrollar una Comisión o Consejo de Accesibilidad como el que se ha descrito:

**TABLA 7**  
*La Comisión de Accesibilidad*

COMPOSICIÓN	FUNCIONES	MEDIOS	OBJETIVOS
Un representante técnico de cada uno de los principales sectores o ámbitos de actuación, y representantes de los principales grupos de beneficiarios	Seguimiento del estado de la accesibilidad.	1. Utilización y manejo de un Sistema de Información Geográfica. 2. Elaboración de Informes.	Mantener un estado de la accesibilidad óptimo y evitar que las barreras, una vez han sido suprimidas, se vuelvan a originar.
	Control del cumplimiento de los parámetros establecidos en la correspondiente normativa.	Elaboración de informes preceptivos en el momento de otorgar la licencia.	Conseguir que los proyectos de urbanización y edificación cumplan con los criterios establecidos en la normativa autonómica.
	Asesoría y asistencia.	Elaboración de informes previa solicitud de los órganos pertinentes.	Insertar las perspectivas de accesibilidad universal en los programas, actividades y servicios, ya sean culturales, de participación ciudadana, turísticos, etc.
	Coordinación y diálogo permanente.	Reuniones mensuales y reuniones extraordinarias a instancia de cualquier miembro.	Evitar superposiciones e incoherencias internas y coordinar objetivos y propuestas.
	Tramitar propuestas de actuación.	Elaboración de informes y propuestas por parte de cada miembro de forma individual o de la Comisión de forma conjunta.	Promover la accesibilidad en todos los ámbitos.

### 5.2.4. Proceso de evaluación y mejora permanente

Aunque no es objeto de este apartado describir una metodología de evaluación, destacamos el enfoque que ésta ha de tener, considerando que requiere un estudio más a fondo. El objetivo al realizar la evaluación periódica de la puesta en marcha de una PIAM debe ser valorar, en primer lugar, el *diseño* de la política o programa; en segundo lugar, su *implantación*, y en tercer lugar, su *utilidad real* (Ballart, 1992). Estos objetivos no deben ser puramente conclusivos, sino que deben estar destinados a su mejora permanente. Lo que se pretende es hacer posible el replanteo de los objetivos así como los recursos y los medios disponibles para lograrlos y las funciones y tareas desarrolladas hasta el momento.

Este proceso debe permitir relacionar los resultados obtenidos, es decir, la satisfacción de las demandas y mejora de calidad de vida de las personas en cuanto a la accesibilidad de su entorno, con la planificación realizada en las etapas previas y las funciones desarrolladas por los agentes implicados en su implantación.

Para ello se analizará la relación entre los objetivos planteados en un primer momento (apartado 5.2.2), los recursos y medios utilizados para alcanzarlos y la participación real y efectiva de los agentes participantes en su implantación (apartado 5.2.3). Todo ello no debe ser ajeno a un conocimiento de los efectos de la aplicación de la política sobre los principales colectivos beneficiarios de la misma: personas mayores, personas discapacitadas, etc.

### 5.2.5. Otras posibilidades de mejora de gestión: el papel de las otras Administraciones

A pesar de lo ya comentado en el apartado anterior, hay que considerar las particularidades que pueden presentar los Ayuntamientos en función del número de habitantes en su ámbito territorial y como consecuencia de su volumen de actividad. En todo caso, ya se ha comentado que el Alcalde tiene encomendada la atribución de la organización de los servicios administrativos de la Corporación Local, en el marco de su Reglamento Orgánico<sup>38</sup>, lo que le obliga a tener relaciones con otras Administraciones del mismo rango o de rango superior.

En este sentido, podemos dar como fórmulas de "gestión compartida" algunas de las que están previstas en la legislación vigente, para que puedan ser una realidad<sup>39</sup>. Entre estas fórmulas se encuentran las siguientes:

- A través de las **Diputaciones**, que son Administraciones de régimen local que tienen, entre otras, la función de realizar el asesoramiento técnico oportuno cuando el Ayuntamiento así lo solicita.

<sup>38</sup> Artículo 24 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

<sup>39</sup> Son servicios públicos locales todos aquellos que tienden a conseguir los fines señalados como competencia de las Entidades Locales. La legislación que desarrolla sus contenidos se indica a continuación:

- Artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local.
- Los artículos 95 a 110 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 18 de abril de 1986.
- El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

Como ejemplo se puede citar a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha materializado las ayudas económicas para la elaboración de los Planes Municipales de Accesibilidad a través de las Diputaciones Provinciales para los municipios de población menor de 20.000 habitantes.

- A través de **Consorcios** con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades sin ánimo de lucro que persigan objetivos de interés público concurrentes con los del Ente Local. Tienen personalidad jurídica propia<sup>40</sup> y ya hay ejemplos similares en otro tipo de servicios que se ofrecen desde las Entidades Locales, como son aquellos relacionados con el medio ambiente. Para materializar esta colaboración es necesario elaborar unos Estatutos, que deberán determinar los fines de esta colaboración y el régimen orgánico, funcional y financiero del que dispondrán, según lo establecido en la normativa ya mencionada.

Podemos concluir que para optimizar la aplicación de una PIAM sería necesario que los Ayuntamientos tuvieran la posibilidad de gestionar los servicios que conlleva la misma a través de fórmulas de colaboración con otras Administraciones Públicas, sean del mismo rango, otros Entes Locales o las Diputaciones, y la Administración Autonómica y la Central.

<sup>40</sup> Apartado 1 del artículo 110 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.



# *Parte III*

## Instrumentos para la aplicación de la PIAM

La historia de nuestras ciudades es larga y muy anterior a la realización de cualquier acción de mejora de la accesibilidad para las personas con movilidad reducida, discapacidades sensoriales u otras. Como es bien sabido, estas personas estaban condenadas a la reclusión en sus propias viviendas o en instituciones especializadas, y la ciudad no era considerado un espacio apto ni deseable para ellas. Aunque en los últimos años se hayan realizado importantes políticas de integración y supresión de barreras que han posibilitado una mayor presencia en las calles y espacios públicos de estas personas, la incidencia de esas medidas sigue siendo insuficiente para hacer posible su autonomía. Es un hecho que los instrumentos y programas de intervención sobre las ciudades, fundamentalmente los de planeamiento, ordenación y gestión, además de la mayor parte de los servicios públicos municipales, apenas incorporan hoy una perspectiva de Accesibilidad Universal acorde con las necesidades o incluso con las leyes actuales.

En los capítulos que siguen se describen los instrumentos y programas que habitualmente utilizan los Ayuntamientos para planificar, organizar y gestionar el municipio, así como los servicios públicos, y se analizan las posibilidades y fórmulas para insertar la perspectiva de Accesibilidad Universal en todos ellos.



## CAPÍTULO 6. Los instrumentos urbanísticos

El planeamiento y la ordenación urbanística son los instrumentos principales a través de los cuales se define un modelo de ciudad. Determinan la estructura y configuración del espacio y tienen efectos directos sobre la clasificación y uso del suelo. Al incluir la perspectiva de Accesibilidad Universal en estos instrumentos se contribuye a generar un modelo de ciudad más justo y equilibrado desde el origen, ya que se promueve un diseño, estructura y configuración del espacio, que permite su utilización de forma independiente y en condiciones de confort y seguridad por todos los ciudadanos, particularmente por aquellas personas que tienen algún tipo de discapacidad o plantean mayores necesidades, como personas mayores o niños.

A lo largo de este capítulo, se analizan los principales instrumentos del planeamiento y se desarrollan las determinaciones precisas para incorporar la perspectiva de Accesibilidad Universal en su desarrollo.

### 6.1. El papel de los instrumentos urbanísticos en la promoción de la Accesibilidad Universal

De entre el conjunto de instrumentos disponibles por las autoridades locales para desarrollar sus políticas y concretar su modelo de ciudad, aquellos definidos por la legislación urbanística constituyen el marco jurídico y técnico fundamental. La capacidad y competencia de estos instrumentos para la ordenación del territorio y para la delimitación, definición, diseño y utilización del espacio público urbano se basa en que establecen:

- ✓ Unos **principios generales** de actuación.
- ✓ La regulación de las **condiciones de producción** del medio urbano y del espacio edificado, que son los elementos básicos en los procesos de desarrollo urbano.
- ✓ La regulación de los **derechos y deberes** de los agentes sociales (públicos y privados) implicados en el proceso de desarrollo urbano (medio urbano y espacio edificado), o dicho de otra manera, implicados en la construcción de la ciudad.

Como criterios generales para insertar la perspectiva de Accesibilidad Universal en el modelo de planificación y desarrollo de la ciudad se considera:

1. En primer lugar, que la accesibilidad de una ciudad está condicionada por su **modelo de desarrollo**, modelo cuya definición es el objeto fundamental del planeamiento urbanístico de ámbito municipal y de tipo general, siendo por tanto el Plan General de Ordenación Municipal –con la denominación específica que tenga en cada CCAA– el instrumento adecuado y óptimo para lograr estructuras urbanas que faciliten y potencien la accesibilidad desde sus orígenes.
2. En segundo lugar, que para conseguir que las nuevas áreas urbanas sean plenamente accesibles, es preciso que los **planes urbanísticos** correspondientes incorporen criterios de diseño para todos en el diseño y concepción desde su inicio.

3. Por último, que los **planes en suelo urbano**, destinados a realizar operaciones para resolver problemas concretos o mejorar las condiciones en general de las áreas urbanas ya existentes, deben también incorporar criterios de diseño para todos como parte sustancial de sus determinaciones, utilizándose para operaciones de mejora de la accesibilidad, especialmente cuando las reformas a realizar impliquen cambios estructurales.

A continuación se desarrollan los distintos requerimientos exigibles a los planes de urbanismo como instrumentos de promoción de la Accesibilidad Universal, teniendo en cuenta que aunque los tipos de planes contenidos en la legislación urbanística, regulada por las CCAA, no son uniformes en cuanto a las figuras de planeamiento y su contenido, existen suficientes elementos comunes que nos permiten analizarlos de forma conjunta.

Los principales instrumentos urbanísticos de aplicación en el ámbito municipal son:

1. El Planeamiento General.
2. El Plan Parcial.
3. El Plan Especial (PERI o planes equivalentes).

Por otra parte, existen otro tipo de planes que aún no formando parte de los instrumentos contemplados en la legislación urbanística, tienen una gran incidencia sobre la definición del modelo de ciudad, motivo por el que se ha optado por incluirlos en este Capítulo aportando las indicaciones precisas para incorporar en su desarrollo la perspectiva de Accesibilidad Universal. Nos referimos a:

4. Los Planes de Accesibilidad o Planes Especiales de Actuación (PEA) contemplados en la legislación autonómica de accesibilidad.
5. Los planes de movilidad.

## 6.2. El Planeamiento General

El planeamiento general es contemplado en las diferentes legislaciones autonómicas con distintas denominaciones, tales como: Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), Plan General de Ordenación Municipal (PGOM), etc. Se puede comprender dentro del mismo concepto a las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NN.SS.) y las Delimitaciones de Suelo Urbano (DSU), empleadas normalmente en municipios cuyo núcleo urbano es de pequeño tamaño o escasa entidad.

Estos planes generales representan la ordenación urbanística superior a nivel municipal, estableciendo un modelo de ciudad y una estructura urbana global, que determina la clasificación del suelo, define sus elementos integradores y establece su ejecución. Por tanto, comprende y legitima todas y cada una de las actuaciones urbanísticas que se produzcan en el municipio de acuerdo con la secuencia lógica de sus propias determinaciones y constituye el primer y necesario eslabón en la cadena de las intervenciones urbanas: desde el planeamiento de rango inferior a la edificación.

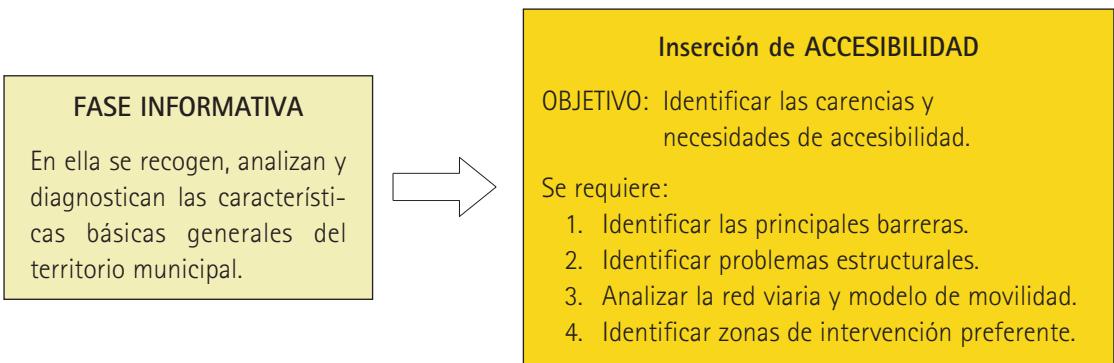
En consecuencia, es en estos planes donde deben situarse las determinaciones generales relativas al cumplimiento de los parámetros de accesibilidad exigidos por la correspondiente legislación autonómica; no obstante, una concepción actual del PGOU debería superar la idea de

supresión de barreras e incluir los criterios de Diseño para Todos en toda la planificación y proyección de la ciudad. Las dos fases del planeamiento, Informativa y de Ordenación (recogidas en todas las Legislaciones Urbanísticas de ámbito Autonómico), se describen a continuación:

### *Fases del planeamiento general*

1. **La Fase Informativa** es aquella en la que se recogen, analizan y diagnostican las características básicas generales del territorio municipal, desde las de tipo físico (topografía, clima, hidrogeología...) a las de tipo antrópico (usos del suelo, edificaciones, infraestructuras...) o de incidencia no materializable (características socio-económicas...), que servirán de base y justificación para la elaboración de las propuestas de ordenación en las fases siguientes.
2. **La Fase de Ordenación** es aquella en la que se fundamenta, justifica y describe el modelo territorial a implantar, estableciendo para cada tipo de suelo ordenado el procedimiento para su desarrollo y consolidación, así como el estudio económico-financiero de las actuaciones propuestas y, en su caso, la programación de las mismas.

Es esencial abordar el estado de la accesibilidad en la *fase informativa*, con el fin de disponer de los elementos de juicio necesarios para determinar los criterios de implantación de la accesibilidad en la *fase de ordenación*. La accesibilidad debe tenerse en cuenta tanto en las determinaciones referentes al suelo urbano, como al urbanizable y rural, así como en las determinaciones relativas a la movilidad, el transporte y las comunicaciones. A continuación se desarrollan los criterios necesarios en cada fase.



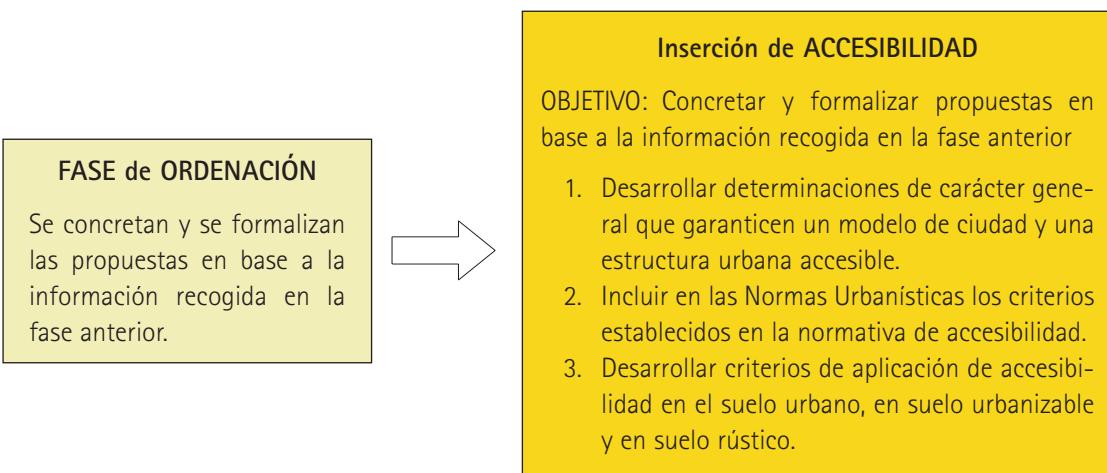
#### **6.2.1. La Fase Informativa**

En esta fase, en la que se analizan todas las características del municipio, es preciso identificar las carencias y necesidades desde el punto de vista de la accesibilidad. Con tal objeto, es preciso realizar un diagnóstico del estado de la accesibilidad en el medio físico, tanto urbano como rural, así como en el relativo a la movilidad y a las comunicaciones. Para ello es preciso:

1. Identificar las **principales barreras** en los espacios de responsabilidad pública o colectiva de la ciudad:

- a) En el viario urbano: aceras, cruces, cambios de nivel, mobiliario urbano.
  - b) Sistemas de comunicación: viario, ferroviario, etc., y sus zonas de protección.
  - c) Equipamiento comunitario: espacios de servicio a los ciudadanos (escolar, sanitario, asistencial, etc.).
  - d) Centros públicos: establecimientos públicos administrativos cívicos y de seguridad.
  - e) Espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes.
2. Identificar los **problemas estructurales** que determinan las condiciones de accesibilidad en el municipio. Para ello se debe contemplar la incidencia que en el uso y disfrute de la ciudad por parte de los colectivos más afectados por las condiciones de accesibilidad tienen:
- a) El planeamiento vigente.
  - b) La planificación en curso.
- Con tal objeto se desarrollará un análisis técnico y un proceso participativo. El proceso participativo se describe más exhaustivamente en el Capítulo 12 sobre Participación ciudadana.
3. Analizar la **red de entramado viario y el modelo de movilidad** desde la perspectiva del peatón, siempre teniendo en cuenta las necesidades específicas de los colectivos más afectados por las mejoras de accesibilidad.
  4. Identificar las **zonas de intervención preferente** en función de criterios como los siguientes:
    - a) Población afectada, considerando tanto su número como sus características: concentración, afluencia, actividades principales, necesidades y demandas.
    - b) Especialización funcional: administrativa y de servicios, comercial, turística, etc.
    - c) Conectividad: creación de redes y conexión entre puntos o zonas de especial interés o afluencia.
    - d) Conexión de núcleos interurbanos.
    - e) Situaciones singulares por condiciones históricas, orográficas, etc.

## 6.2.2. La Fase de Ordenación



En esta fase, en la que se concretan y se formalizan las propuestas, se deberá realizar una valoración –desde la perspectiva de Accesibilidad Universal– de los contenidos propuestos. Para ello, se realizará un análisis de las diferentes alternativas posibles estudiadas en la fase anterior y se buscará el cumplimiento de criterios generales como los que a continuación se desarrollan; para desarrollar estos criterios se puede contar con la colaboración y asesoría de expertos en accesibilidad:

1. **Determinaciones de carácter general** que garanticen un modelo de ciudad y una estructura urbana accesible:
  - a) Tender hacia una **ciudad plurinuclear de estructura celular**; es decir, dotar a la periferia de las infraestructuras necesarias para hacerlas autosuficientes e independientes (fomentar los equipamientos, servicios, centros de empleo etc.).
  - b) Una **estructura urbana compacta y accesible**. La configuración de la ciudad determina en gran medida la posibilidad de convertir la calle en un lugar de encuentro, de convivencia, y donde los distintos usos, trabajo, ocio, comercio..., estén integrados y ordenados. Este tipo de ciudad favorece la socialización y la autonomía de las personas con problemas de movilidad, sensoriales u otros, frente a modelos donde impera la segregación de usos, la necesidad del vehículo privado, de grandes infraestructuras viarias, etc. En un marco de ciudad compacta las mejoras de accesibilidad tienen un mayor impacto y son más efectivas.
  - c) Localizar las **áreas comerciales y de ocio y parques y jardines** en las zonas residenciales, ya que es mayoritariamente en estas zonas donde habitan las personas mayores, los niños y las personas discapacitadas. Se considera más conveniente la formación de pequeños parques cercanos a la población que un gran parque alejado de la mayor parte de ella.
  - d) Definir **itinerarios urbanos accesibles**, que garanticen el libre acceso a todos los ciudadanos a los equipamientos y servicios básicos del municipio. Se trata de una estrategia de optimización de las inversiones en obras de remodelación, pues lo que se prefiere es incidir sobre los recorridos más utilizados o necesarios para los ciudadanos.

- La ACCESIBILIDAD UNIVERSAL en los MUNICIPIOS: guía para una política integral de promoción y gestión
- e) Definir **itinerarios interurbanos accesibles**, que garanticen el enlace entre núcleos urbanos de forma accesible y libre de barreras. Este tipo de itinerarios favorecen los recorridos de mayor envergadura, que pueden ser aptos para personas con discapacidades menos graves o para aquellos que, en la medida que se producen avances tecnológicos, pueden disponer de ayudas técnicas que permiten mayor autonomía.
  - f) Fomentar la **seguridad ciudadana** incorporando medidas tales como una localización exacta de las zonas inseguras de la ciudad desde la perspectiva de género, desde la perspectiva de los niños, las personas mayores, etc.
2. Las **Normas Urbanísticas**: incluir en las Normas Urbanísticas los criterios establecidos en la normativa de accesibilidad, con referencia expresa a ésta, garantizando su cumplimiento en todos los elementos de urbanización y edificación.
  3. Criterios de aplicación en el **suelo urbano**:
    - a) Determinaciones y propuestas de actuación concretas para la supresión de barreras arquitectónicas y obstáculos, en el diseño y ejecución de los elementos de la urbanización, del mobiliario urbano y en la construcción y rehabilitación de edificios, de conformidad, en su caso, con lo dispuesto en su legislación específica.
    - b) Señalamiento de las zonas donde sea preciso realizar Planes Especiales de Actuación para la mejora de la misma.
    - c) Programas de actuación que establezcan los objetivos, estrategias y plazos para la realización de dichos planes.
    - d) Estudio económico-financiero de los planes y actuaciones propuestos.
  4. Criterios de aplicación en **suelo urbanizable**:
    - a) La regulación del suelo urbanizable en el Plan General va dirigida a controlar y orientar el proceso de transformación en ese suelo. Los proyectos que se realicen deberán atender a los criterios de Diseño para Todos y las determinaciones establecidas en la fase de información. (Estos criterios se desarrollan en el Plan Parcial ya que ésta es la figura del planeamiento que lo desarrolla.)
  5. Criterios de aplicación en **suelo rústico**:
    - a) Se pueden aplicar –dado el caso– los criterios de Diseño para Todos en la normativa de usos y edificación, en las provisiones de servicios y en los equipamientos.

Un ejemplo de inclusión de la accesibilidad en el Planeamiento General:

## El Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Santa Margarida i els Monjos (Barcelona).

En la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que el Ayuntamiento de Santa Margarida i els Monjos está realizando actualmente en el ámbito de su término municipal, se propone la incorporación de un conjunto de determinaciones y actuaciones orientadas a garantizar la movilidad y la accesibilidad de las personas y mercancías entre los diferentes sectores del territorio ordenado.

Las determinaciones y actuaciones que se proponen se refieren básicamente al Sistema de Infraestructuras Viarias, que en sus diversas tipologías y categorías contemplan entre sus objetivos la ausencia de barreras arquitectónicas y los itinerarios accesibles tanto urbanos como interurbanos.

En el diseño del Sistema de Infraestructuras Viarias se ha tenido también en cuenta el impacto urbano que los viales producen sobre los núcleos de población, tanto desde el punto de vista funcional como morfológico y estructural, relacionando para ello la repercusión producida por los diversos medios de transporte en el medio urbano con la movilidad de los peatones y las bicicletas, lo que sin duda ha repercutido positivamente en la consecución del objetivo de accesibilidad y ausencia de barreras.

Como consecuencia de esta política de incorporación de la accesibilidad al planeamiento de la ciudad y el territorio, desde el PGOM se ha diseñado y propuesto una red viaria, que además de contemplar las categorías usuales de viales destinados a la interconexión y comunicación de los diversos ámbitos del territorio en los que priman el tráfico rodado y los modos de transporte motorizados, se contempla una red de "VÍAS CÍVICAS" tanto de ámbito territorial como urbano, en las que la movilidad se basa en el uso peatonal y de bicicletas, subordinando el uso de los vehículos a aquél. Concretamente el Plan distingue entre:

1. La Red de Vías Cívicas de enlace entre núcleos de población:

Recorridos con secciones variables pensados también para peatones y ciclistas, sin barreras arquitectónicas, con inclusión de actuaciones ambientales para reforzar su carácter específico.

2. La Red de Vías Cívicas prioritarias para peatones:

La forman aquellas vías que comunican las diferentes partes de las áreas urbanas en las que se considera que el uso del coche debe estar subordinado al uso de medios de transporte alternativos y al paso de peatones, con recorridos accesibles, libres de toda barrera arquitectónica.

Por otro lado la estructura de esta red de Vías Cívicas genera una sistema de comunicación *totalmente accesible*, que relaciona los núcleos de población entre sí y los elementos básicos fundamentales para la vida de la ciudad, tales como

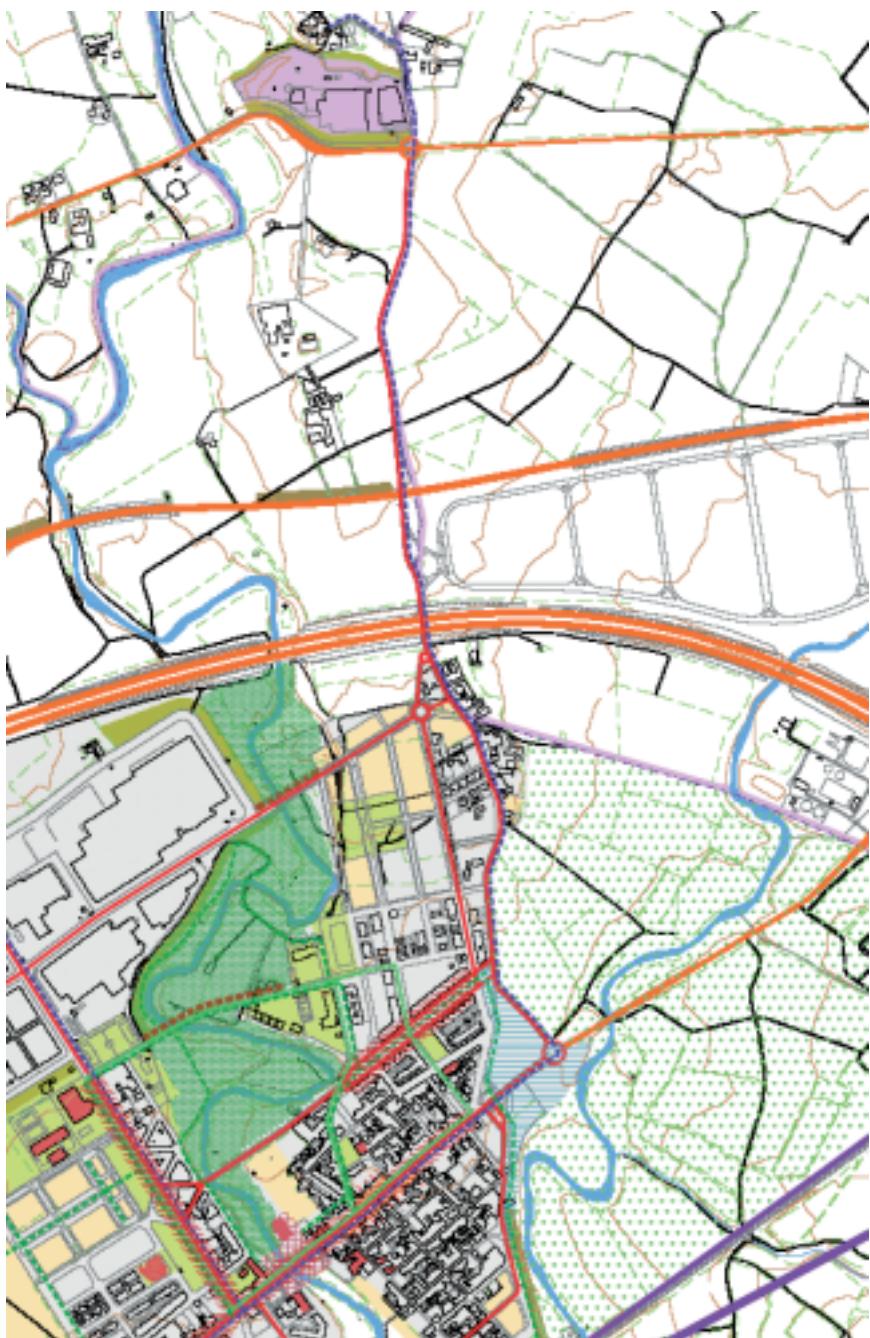
- ✓ Edificios de Referencia Urbana (Ayuntamiento, correos, hospitales, colegios, centros comerciales y de ocio...).
- ✓ Áreas de Equipamiento Deportivos, Culturales...).
- ✓ Zonas Libres (Parques, jardines...).

De esta forma, siempre se puede transitar por un itinerario accesible para acceder a los mismos.

## Las "VÍAS CÍVICAS" en el PGOU de Santa Margarida i els Monjos (Barcelona)

-  Vía cívica de enlace entre núcleos de población
-  Vías cívicas prioritarias para viandantes
-  Vías de articulación de la estructura urbana
-  Vías urbanas básicas

La "VÍA CÍVICA" de enlace que muestra el plano es un recorrido donde la accesibilidad está especialmente cuidada, de modo que la conexión sin barreras entre el centro del municipio y el barrio periférico está garantizada por el máximo instrumento regulador del municipio: el Plan General, garantizando que el uso establecido no podrá ser modificado por otras normas municipales



La red cívica (señalada en verde) está definida por el Plan General como un recorrido accesible, de modo que en esta zona residencial en proceso de urbanización se mantendrá libre de barreras, pues cualquier actuación posterior en este espacio deberá respetar las prescripciones del Plan.



## 6.3. El Plan Parcial

Los Planes Parciales tienen por objeto regular la urbanización y la edificación del suelo declarado urbanizable, desarrollando el Plan General mediante la ordenación detallada de uno o varios sectores.

La función de ordenación que desarrollan los Planes Parciales en el suelo urbanizable es análoga a la del Planeamiento General en el suelo urbano. Por tanto, como instrumento principal de desarrollo del Plan General, sin dejar de ser una norma genérica, es un instrumento más preciso en el planeamiento y ordenación de aquellas zonas de la ciudad susceptibles de crecimiento y de nueva urbanización.

### 6.3.1. Las medidas de accesibilidad en el Plan Parcial

Con el fin de conseguir que las nuevas áreas urbanas sean plenamente accesibles, es preciso que los planes parciales incorporen los criterios de Diseño para Todos en el diseño y concepción desde el inicio, considerando aspectos como itinerarios y localización de las distintas actividades, de forma que se garantice su plena accesibilidad, para ello:

1. En la **Memoria y Planos de Información** se deben advertir los problemas que las características del terreno puede presentar para garantizar las condiciones de accesibilidad (fundamentalmente la existencia de pendientes) a fin de que sean tenidos en cuenta en la urbanización, así como, en su caso, las barreras existentes, sobre todo en relación con la integración del nuevo barrio en el resto de la ciudad para garantizar una buena accesibilidad externa.
2. En la **Memoria y Planos de Ordenación** se justificará en general el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad referidas especialmente a:
  - a) Identificación de los itinerarios viarios peatonales exentos de barreras arquitectónicas y urbanísticas. Se debe asegurar su continuidad mediante pasos de peatones que cruzan la calzada libre de barreras.
  - b) Acreditación de que todos los equipamientos y servicios de carácter público resultan accesibles.
  - c) Previsión de la reserva de plazas de aparcamiento accesibles.
3. En las **Normas Urbanísticas** se establecerá la obligación de que los proyectos de urbanización cumplan todos los requisitos de accesibilidad, referidos especialmente:
  - a) Calles sin escalones o cambios de nivel no accesibles.
  - b) Aceras suficientemente anchas.
  - c) Rebajes en los cruces.
  - d) Diseño y localización adecuada del mobiliario urbano.
  - e) Pavimentos no deslizantes.
  - f) Previsión de plazas de aparcamiento accesibles.
  - g) Acceso accesible a las edificaciones y especialmente a los equipamientos y servicios públicos.
  - h) Iluminación adecuada para mejorar la seguridad ciudadana.
  - i) Señalización adecuada.
4. El **espacio público** deberá favorecer el encuentro y las relaciones sociales de todos los ciudadanos; con tal objeto, se deberá prestar atención a las necesidades de los principales colectivos beneficiarios de las mejoras de accesibilidad (personas mayores, personas discapacitadas, niños, etc.). En el cuadro adjunto se desarrollan unos ejemplos.

#### 86 Ejemplos de intervención que favorecen la accesibilidad en espacios públicos

##### PARQUES Y JARDINES

Se deberán de configurar como auténticas áreas de encuentro, con filas de árboles de sombra y distancias adecuadas para favorecer actividades que puedan realizar las personas mayores, personas discapacitadas, niños, etc. Deberá preverse la colocación de servicios públicos accesibles y la agrupación de áreas para los juegos infantiles así como teléfonos públicos.

## PLAZAS

El diseño de las plazas deberá responder a los criterios de Diseño para Todos; con pavimento no deslizante, de fácil acceso, con filas de árboles con sombra y lo suficientemente iluminadas para favorecer su uso nocturno de forma segura. En las zonas lluviosas, deberá considerarse la posibilidad de dotar a las plazas de zonas cubiertas que faciliten su uso en invierno.

## EL PAVIMENTO DE LAS CALLES Y AVENIDAS

Se puede utilizar pavimento rugoso para el tráfico rodado que dificulte el exceso de velocidad y pavimento no rugoso y no deslizante para las zonas peatonales. Se debe buscar a su vez la calma del tráfico rodado en los alrededores de las plazas y los parques mediante plataformas enrasadas con aceras y rampas desaceleradoras.

## PORTALES Y ENTRADAS A LAS VIVIENDAS

La entrada a los portales de las viviendas deberán diseñarse sin barreras urbanísticas; no se debe permitir que las rampas de acceso a los portales invadan las aceras y, a poder ser, deberán protegerse las puertas con marquesinas y adosar muretes en sus inmediaciones para hacer cómodas las esperas y depositar bultos.

## EQUIPAMIENTOS Y CENTROS PÚBLICOS

El entorno urbano inmediato así como el interior de los edificios deben concebirse sin barreras. La colocación y uso del mobiliario debe respetar criterios de accesibilidad.

## OTROS

Los emplazamientos reservados para contenedores de basura y materiales reciclables en calzadas y estacionamientos se delimitarán fuera de las aceras y pasos de peatones.

Las determinaciones de los Planes Parciales constituyen un medio imprescindible para la promoción de la accesibilidad en las nuevas intervenciones.

## 6.4. El Planeamiento Especial (PERI o planes equivalentes)

Los Planes Especiales de Reforma Interior en general tienen como objeto la ejecución de operaciones integradas de reforma interior, las actuaciones de renovación urbana, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la rehabilitación, la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, la resolución de problemas de circulación y otros fines análogos.

De los instrumentos de actuación sobre un suelo ya urbanizado que persiguen satisfacer un fin determinado, se observan como los más idóneos para "adaptar" la ciudad existente a los criterios de Diseño para Todos. El contenido y definición de los documentos que los integran debe ser el equivalente al que se exige a los Planes Generales en el suelo urbano, dejando cierta flexibilidad para adaptarse a las diferentes situaciones que se pueden producir. No todas las ciudades presentan las mismas necesidades ni todas requieren una intervención de carácter global.

#### 6.4.1. Las medidas de accesibilidad en el Plan Especial

Las propuestas de contenido y determinaciones que se desarrollan a continuación se refieren a las características que debe tener cualquier tipo de Plan Especial como instrumento para fomentar la Accesibilidad Universal en el suelo urbano. Este contenido se resume, en general, en la memoria, normas urbanísticas, planos de información, ordenación y proyecto, plan de etapas y evaluación de los costes de urbanización y de implantación de servicios. Estos documentos deben incluir:

1. Información y diagnóstico de la situación, dirigido a:
  - a) La **identificación de las barreras existentes**: para ello se deben tener en cuenta los requisitos desarrollados en la fase de información del Plan General referentes a las aceras, los cruces, los cambios de nivel y el mobiliario urbano.
  - b) La **identificación de las causas que generan estas barreras y los agentes implicados**; muchas barreras se generan desde el origen del diseño y estructura de la ciudad o de los elementos que la conforman. Otras, en cambio, se generan *a posteriori* por comportamientos ciudadanos, hábitos y actitudes arraigadas, mala ejecución, etc. (Ver Gráfico 3 sobre la valoración de la accesibilidad en los elementos del espacio urbano y actitudes ciudadanas.) La identificación de este tipo de barreras y sus causas debe permitir establecer las tipologías o clasificación de las mismas y plantear actuaciones dirigidas a sus orígenes para a evitar que se repitan y reproduzcan.



La ocupación de las aceras por vehículos o materiales de cualquier tipo, constituye una barrera a la circulación accesible por la vía pública. Para suprimir y evitar la creación de estas barreras, cambiando hábitos y actitudes, se requiere poner en marcha estrategias como las desarrolladas en la Parte IV: concienciación, formación y participación.

2. **Información y análisis** de otros planes, actuaciones y programas que se estén desarrollando o esté previsto desarrollar en el mismo ámbito: planes de transporte y movilidad, de mejora de las infraestructuras y servicios (agua, gas, comunicaciones), rehabilitación, etc., comprobando el grado de cumplimiento de los criterios de accesibilidad.
3. **Señalamiento** de alineaciones y rasantes, asignación pormenorizada y regulación detallada de usos y características de la urbanización, acordes con los parámetros de la accesibilidad establecidos en la normativa o en los criterios de diseño para todos.
4. **Determinaciones, propuestas de intervención** y diseño concretas, atendiendo al tipo de problemática a resolver en relación con la accesibilidad especialmente referidas a:
  - a) Ampliación de aceras y rebajes en cruces.
  - b) Resolución de problemas de pendiente o cambios de nivel.
  - c) Búsqueda de itinerarios alternativos.
  - d) Renovación o reubicación del mobiliario urbano.
  - e) Pavimentos no deslizantes.
  - f) Accesos a equipamientos, servicios públicos y portales de las viviendas.
  - g) Previsión de plazas de aparcamiento accesibles.
  - h) Iluminación suficiente garantizando la seguridad adecuada.
  - i) Señalización precisa.
5. **Normativa** detallada que debe cumplir la urbanización y las edificaciones para ser accesibles.
6. **Evaluación económica** de la implantación de la accesibilidad en la ejecución de las actuaciones y de las obras de urbanización.
7. **Programación temporal** de las actuaciones relacionadas con la accesibilidad y asignación de compromisos a los distintos agentes públicos y privados, buscando la coordinación con otros programas, planes y actuaciones que se prevea desarrollar en el mismo ámbito: planes de transporte y movilidad, mejora de infraestructuras y servicios (gas, agua, comunicaciones), rehabilitación, etc.

## 6.5. Síntesis de las recomendaciones para insertar la perspectiva de Accesibilidad Universal en los instrumentos urbanísticos

En los apartados anteriores se han desarrollado los diferentes criterios que se requiere insertar en los principales instrumentos urbanísticos para fomentar un medio urbano accesible desde su origen. A continuación se muestra una tabla en forma de síntesis:

TABLA 8

*Los instrumentos urbanísticos y la inserción de la perspectiva de Accesibilidad Universal*

INSTRUMENTO	FASES o PARTES DEL PROYECTO	INSERCIÓN DE LA PERSPECTIVA DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL
PLANEAMIENTO GENERAL	FASE INFORMATIVA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar las principales barreras.</li> <li>2. Identificar problemas estructurales.</li> <li>3. Analizar la red vial y modelo de movilidad.</li> <li>4. Identificar zonas de intervención preferente.</li> </ol>
	FASE DE ORDENACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar determinaciones de carácter general que garanticen un modelo de ciudad y una estructura urbana accesible.</li> <li>2. Incluir en las Normas Urbanísticas los criterios establecidos en la normativa de accesibilidad.</li> <li>3. Desarrollar criterios de aplicación de accesibilidad en suelo urbano, en suelo urbanizable y en suelo rústico.</li> </ol>
PLANEAMIENTO PARCIAL	EN LA MEMORIA Y PLANOS DE INFORMACIÓN	<p>Advertir los problemas que las características del terreno puede presentar para garantizar las condiciones de accesibilidad e identificar posibles barreras existentes.</p>
	EN LA MEMORIA Y PLANOS DE ORDENACIÓN	<p>Justificar el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, prestando especial atención a itinerarios y vías peatonales, equipamientos y servicios de carácter público y plazas de aparcamiento posibles.</p>
	EN LAS NORMAS URBANÍSTICAS	<p>Establecer la obligación de que los proyectos de urbanización cumplan todos los requisitos de accesibilidad referidos especialmente a cambios de nivel, aceras, rebajes en los cruces, diseño y localización del mobiliario urbano, pavimentos, plazas de aparcamiento accesibles, accesos a equipamientos y servicios públicos, iluminación, señalización...</p>
	EN EL ESPACIO PÚBLICO	<p>Desarrollar criterios que favorezcan el encuentro y las relaciones sociales de todos los ciudadanos.</p>

INSTRUMENTO	FASES o PARTES DEL PROYECTO	INSERCIÓN DE LA PERSPECTIVA DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL
INFORMACIÓN Y DIAGNÓSTICO	INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE OTROS PLANES	<p>1. Identificación de las barreras existentes (ver requisitos desarrollados en la fase de información del Plan General).</p> <p>2. Identificación de las causas que generan las barreras y los agentes implicados</p>
PLANEAMIENTO ESPECIAL	DETERMINACIONES PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN Y DISEÑO CONCRETAS	<p>1. Actuaciones y programas que se estén desarrollando o esté previsto desarrollar.</p> <p>2. Planes de transporte y movilidad.</p> <p>3. Planes de mejora de infraestructuras y servicios.</p> <p>4. Planes de rehabilitación.</p> <p>1. Ampliación de aceras y rebajes en cruces.</p> <p>2. Resolución de problemas de pendiente o cambios de nivel.</p> <p>3. Búsqueda de itinerarios alternativos.</p> <p>4. Renovación o reubicación del mobiliario urbano.</p> <p>5. Pavimentos no deslizantes.</p> <p>6. Accesos a equipamientos, servicios públicos y portales de las viviendas.</p> <p>7. Plazas de aparcamiento accesibles.</p> <p>8. Iluminación adecuada.</p> <p>9. Señalización precisa.</p>
OTROS		<p>1. Señalamiento de alineaciones y rasantes, asignación pormenorizada y regulación detallada de usos y características de la urbanización, acordes con los parámetros de la accesibilidad.</p> <p>2. Normativa detallada sobre accesibilidad de urbanización y edificación.</p> <p>3. Evaluación económica.</p> <p>4. Programación temporal de las actuaciones.</p> <p>5. Asignación de compromisos a los distintos agentes públicos y privados.</p> <p>6. Coordinación con otros programas, planes y actuaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## 6.6. Los Planes Especiales de Actuación (PEA)<sup>41</sup>

Dentro del proceso de puesta en marcha de una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio, debe contemplarse la conveniencia de la redacción de un Plan Especial de Actuación (PEA) o, según la denominación del último convenio marco de financiación IMSERSO - FONCE, Plan Municipal Integral de Accesibilidad en el Municipio (PMIA). Cada Ayuntamiento debe valorar la puesta en marcha de un plan de estas características en función de las necesidades de accesibilidad del municipio y de los planes y obras que se hayan realizado en los últimos años.

En el apartado 6.2, referente al Planeamiento General, ya se ha mencionado que al abordar la accesibilidad en el suelo urbano es preciso identificar las zonas donde se deban realizar Planes Especiales de Actuación. Estos planes, por tanto, pueden realizarse haciendo referencia a la globalidad del municipio o en una zona específica. El tipo de obras de mejora y adaptación dependerá de las necesidades que presente cada localidad.

Cabe destacar que los PEA han constituido el instrumento más relevante para la supresión de barreras a escala local. En el desarrollo de esta Guía se recalca su papel como instrumento de supresión de barreras, no obstante, se hace igualmente necesario destacar que siendo una herramienta fundamental, no es la única, y debe formar parte de una política urbana más compleja y con un objetivo más ambicioso que la mera supresión de barreras: establecer la base para promover la plena igualdad de oportunidades de todas las personas.

La estructura básica de los PEA que contienen las leyes autonómicas de accesibilidad es la siguiente:

1. Un catálogo de intervenciones a realizar.
2. Un orden de prioridades.
3. Plazos de ejecución.
4. Presupuesto.

Los planes responden a este esquema y en la mayoría de los casos incluyen un contenido técnico adecuado y representan un buen documento informativo de la situación de la accesibilidad y de las barreras existentes. Por tal motivo, no se cuestionará dicho contenido. No obstante, estos planes, además de un riguroso contenido técnico, deben dotarse de instrumentos nuevos que mejoren su transparencia, su gestión, desarrollo, control y seguimiento, con objeto de ser uno de los principales instrumentos de promoción de la accesibilidad en el seno de una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio (I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012). Por ello se considera que:

- ✓ Deben redactarse y formularse con una perspectiva transversal.
- ✓ Deben acompañarse de las medidas de gestión necesarias.
- ✓ Deben concebirse como documentos que forman parte de una política urbana compleja destinada a promover la igualdad de oportunidades de todas las personas.

<sup>41</sup> En el Capítulo 2 se desarrolla la historia y evolución de los PEA como instrumento principal para abordar la supresión de barreras, y en el Capítulo 4 se desarrolla un balance crítico y se justifica la insuficiencia de este instrumento para satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. En este apartado desarrollamos criterios generales para su ejecución, como parte de una política urbana mucho más compleja en la que este tipo de planes ocupa un lugar principal.

- ✓ Deben acompañarse de un sistema de seguimiento y control.
- ✓ Deben incluir la participación ciudadana.

Por tanto, se considera necesario desarrollar una serie de recomendaciones que permitan el desarrollo de un plan, de acuerdo a los principios de aplicación de una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio (PIAM).

#### 6.6.1. Recomendaciones para la redacción de un plan de accesibilidad<sup>42</sup>

No podemos olvidar que hoy por hoy el plan de accesibilidad o PEA es el instrumento más conocido y más utilizado por las autoridades locales para la promoción de la accesibilidad, por lo que presenta una potencialidad evidente como instrumento desencadenante de una Política Integral de Accesibilidad. Por tal motivo, a continuación se presentan las características generales con las que debería cumplir un plan de accesibilidad –además de los contenidos básicos exigidos por la normativa– para cumplir con la función que le corresponde en la mencionada política.

Éstas se tienen que presentar de forma genérica, pues cada municipio redacta sus propios pliegos de condiciones de acuerdo a las propias necesidades y demandas de la localidad. No obstante, se desarrollan con objeto de inspirar el establecimiento de los criterios de valoración que deben servir de base para la adjudicación de los concursos de contratación de los planes, ya sea en el marco del convenio IMSERSO – FONCE, ya sea en el de otras fuentes de financiación.

1. Al puntuar el **valor técnico de la propuesta o la metodología de elaboración del plan** deben valorarse positivamente los siguientes aspectos:
  - a) **Que los ámbitos de actuación** sean amplios, comprensivos y respondan de forma integral a la globalidad del municipio (equipamientos, servicios públicos y espacios). Para ello, el diagnóstico completo comprenderá el ámbito de urbanismo, edificación, transporte, comunicación y señalización informativa, haciendo especial referencia –en el último de los casos– a los servicios públicos.
  - b) **Que el plan sea singularizado:** Debe desarrollarse de forma particularizada y a medida, y debe ser compatible con el carácter de la ciudad en la que se vaya a poner en marcha. Los documentos deben hacer comprender fácilmente cuál es la realidad del municipio y se les debe dotar de herramientas de fácil uso y conocimiento para su puesta en marcha y aplicación por parte de los órganos ejecutivos de cada localidad.

<sup>42</sup> Los elementos que en este apartado se citan, han sido elaborados a partir de la combinación de los siguientes trabajos: Análisis y diagnóstico realizado para *El Libro Verde: La Accesibilidad en España*, análisis comparativo de "los pliegos de condiciones técnicas" para la realización de planes de accesibilidad de 12 municipios de España y análisis de varios planes de accesibilidad realizados por Via Libre, Proa Solutions, Ciudades para Todos y CRID. Se ha pretendido incidir sobre aquellos aspectos que no siempre contemplan los pliegos de condiciones pero que se consideran necesarios en el marco de una PIAM, ello no es óbice para que se presenten otros criterios de valoración además de los que aquí se desarrollan.

Ejemplo: Si una ciudad tiene un carácter histórico monumental, el plan de accesibilidad debe poner el acento en este aspecto, para lo que será preciso considerar los proyectos de rehabilitación –u otros– del casco histórico y desarrollar los parámetros de accesibilidad necesarios, proponiendo los materiales adecuados y buscando el equilibrio entre el carácter de la ciudad y los criterios de accesibilidad que necesariamente habrán de aplicar.

- c) **Que tenga un enfoque transversal:** La accesibilidad afecta a los ámbitos del urbanismo, la edificación, el transporte, la comunicación y la señalización urbana. Por tal motivo, la redacción de un plan de accesibilidad no puede llevarse a cabo con una perspectiva excesivamente sectorial ni de forma independiente. Por el contrario, para que su desarrollo sea eficaz y las barreras que se eliminan no se vuelvan a originar, debe contemplar y tener en cuenta los diferentes instrumentos de los sectores a los que afecta la accesibilidad:
- Los instrumentos del planeamiento, planes de mejora, rehabilitación y proyectos de urbanización.
  - Los planes de movilidad.
  - Los proyectos de construcción y rehabilitación de edificios.
  - La señalización informativa.
  - La comunicación (en las principales oficinas públicas, web municipal y principales servicios públicos).

Para ello debe plantear el desarrollo de unos criterios básicos con los que deberían cumplir estos instrumentos, de esta forma, además de disponer de una herramienta para suprimir las barreras existentes, se incorporarán las medidas necesarias en los instrumentos sectoriales con objeto de que las barreras no se vuelvan a originar.

- d) **El sistema de gestión y seguimiento:** No existe una metodología universal para realizar el seguimiento de las condiciones de accesibilidad de un espacio o un servicio, pero es posible utilizar los criterios de diagnóstico y evaluación empleados en otros trabajos, tales como PEAs bien desarrollados, manuales específicos o estudios integrales<sup>43</sup>. Sistematizar modelos de seguimiento de las condiciones de accesibilidad es una tarea pendiente, pero que cuenta ya con estudios, manuales y guías para realizar unas primeras propuestas que pueden ser progresivamente mejoradas y adaptadas a las condiciones del proyecto.

Por otra parte, un sistema de seguimiento que se ha comenzado a utilizar en el medio urbano es el denominado Sistema de Información Geográfica (SIG). Dicho sistema debe permitir la visualización completa del plan desde Internet, su gestión integral y su consulta. Con este objeto, debe permitir el acceso a la propia autoridad local por un lado y los ciudadanos por el otro –aunque el acceso sea

<sup>43</sup> Nos referimos a documentos tales como *Guía Técnica de Accesibilidad en la Edificación* (Ministerio de Fomento y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001), *Directrices para la mejora de accesibilidad en hospitales y centros de salud* (Ministerio de Sanidad y Consumo y SOCYTEC, S.L., 2004), *Tesis Doctoral Modelos de Verificación de la accesibilidad en los edificios de concurrencia pública de usos docente y residencial colectivo hotelero* (Consuelo del Moral Ávila, 2005), *Libro Verde: La Accesibilidad en España* (IMSERSO, 2002)...

diferenciado-, de esta forma, los órganos ejecutivos del Ayuntamiento podrán realizar las tareas de gestión integral y los ciudadanos podrán incorporar sus consultas y demandas para que puedan ser visualizadas y posteriormente gestionadas.

El requisito más importante con el que debe cumplir un SIG es que no debe restar autonomía de gestión de la información al Ayuntamiento ni debe externalizar el control de las principales variables de accesibilidad, sino que debe promover que éstas se mantengan directamente vinculadas a los órganos ejecutivos del Ayuntamiento.

2. Dentro del **apartado de normativa**, además de normas procedentes de organismos internacionales, Unión Europea, estatal y autonómica se debe incluir el estudio e idoneidad de contar con una **ordenanza municipal integral de accesibilidad** y, en su caso, debería contemplar las medidas administrativas, de gestión, control, de fomento y el régimen sancionador correspondiente. Estas medidas deben plantearse adaptadas a las características y posibilidades del Ayuntamiento.
3. En el apartado de **complementos o mejoras del plan** se deberá tener en cuenta que:
  - a) **El plan esté orientado a la calidad de vida:** Se deben valorar muy positivamente las propuestas de mejora de accesibilidad en los aspectos relacionados con el ocio, la cultura y el tiempo libre (Parques, jardines, playas, teatros, cines, bibliotecas, etc.).
  - b) **Incorpore un plan de participación:** Es preciso contemplar los criterios necesarios para incorporar las opiniones de la ciudadanía, estableciendo desde el principio un proceso de diálogo e intercambio, especialmente con los principales beneficiarios e interesados (asociaciones de personas con discapacidad, asociaciones de vecinos, comerciantes, asociaciones de mayores, asociaciones de mujeres, etc.).
  - c) **Incorpore aspectos relacionados con la gestión:** Una vez realizado un plan de accesibilidad, la gestión de su mantenimiento, actualización y mejora debe recaer sobre la propia autoridad local. Normalmente, esta gestión se le atribuye a un único área del Ayuntamiento (Urbanismo o Bienestar Social, en la mayoría de los casos). La propuesta de un plan de accesibilidad también debe contemplar un pequeño diagnóstico del tratamiento y gestión que recibe la accesibilidad en el municipio y unas propuestas de mejora al respecto, asignando coordinadores entre las áreas principales, responsables de la gestión del SIG y asesorando para la constitución de un grupo de trabajo de accesibilidad. Todas estas medidas deben plantearse de forma particularizada y adaptadas al propio funcionamiento orgánico de la Administración local.
  - d) **Incorpore un plan formativo:** Una vez realizado el plan de accesibilidad, debe esperarse el mantenimiento del estado de la accesibilidad en el municipio, pero difícilmente podrá ser así mientras las personas responsables no reciban la formación adecuada; por este motivo, en la redacción de un plan de accesibilidad es pre-

ciso contemplar la formación de los principales técnicos, personal del Ayuntamiento y otras entidades involucradas<sup>44</sup>.

Ejemplo: Una vez realizado el plan o incluso durante su realización, la policía local deberá ejercer la función de controlar e impedir las infracciones que puedan generar barreras temporales, tales como aparcamientos fuera de lugares designados el control de velocidad, etc. Para ello deberá recibir formación adecuada al respecto.

A su vez, también debe contemplarse una formación más especializada en Accesibilidad Universal a los técnicos, ingenieros y arquitectos municipales.

4. Al valorar el **equipo de trabajo** se deberá tener en cuenta su experiencia, así como su composición multidisciplinar (arquitectos, urbanistas, técnicos en transporte, técnicos en participación, juristas y técnicos en administración y gestión pública).

## 6.7. Los Planes de Movilidad<sup>45</sup>

El modelo de desarrollo económico y urbano actual ha originado un enorme crecimiento en la demanda de la movilidad motorizada y sobre todo en el uso del vehículo privado. Esto ha condicionado el modelo de movilidad en el que la planificación se hace fundamentalmente desde la óptica del vehículo privado y no desde del transporte público ni el peatón. Este aumento de la motorización privada provoca paulatinamente una degradación y saturación de la red viaria y de las calles que condiciona en gran medida la accesibilidad en la ciudad. En concreto, los principales condicionantes de este modelo respecto a las condiciones de accesibilidad son los siguientes:

1. Se ha producido una ruptura de la multifuncionalidad del espacio público a favor de la utilización del vehículo privado con consecuencias como estas:
  - a) Reducción de la anchura de las aceras<sup>46</sup>.
  - b) Transformación de bulevares y espacios peatonales en vías rápidas para vehículos.
  - c) Ocupación del viario por el coche privado y aumento de los espacios de aparcamientos de vehículos reduciendo los espacios destinados al uso de los peatones.
2. Exceso de velocidad y actitud indisciplinada en las vías que condicionan la funcionalidad, comodidad y seguridad de los peatones:
  - a) Los vehículos circulan demasiado deprisa y es preciso correr para alcanzar la otra orilla al cruzar la calzada.
  - b) El tiempo en verde de los semáforos de peatones es insuficiente para cruzar la calzada con comodidad y seguridad.

<sup>44</sup> Ver Capítulo 11, en el que se definen los contenidos de los cuales debe constar un Plan de Formación.

<sup>45</sup> Los criterios que se desarrollan en este apartado son de elaboración propia a partir del análisis de Sanz, A. (...) (2004), *Cuaderno de intervención peatonal* (A PIE), Sanz, A. (s.d), *Movilidad y Accesibilidad: un esbozo para la sostenibilidad urbana*, y Román, M. (1995), *Mujer, movilidad y accesibilidad en la metrópoli*.

<sup>46</sup> El Libro Verde de la Accesibilidad en España detectó que un 15 % de los 2.905 pasos de peatones analizados en 80 poblaciones de toda España estaban ocupados por vehículos aparcados incorrectamente, y que la cuarta causa del estrechamiento de aceras con resultado de inaccesibilidad era igualmente el aparcamiento de vehículos sobre ellas.

- c) Las fases intermitentes de los semáforos de peatones son interpretadas por los conductores como derecho de paso.
  - d) El diseño y la modalidad de los pasos de peatones no son los suficientemente seguros, cómodos y funcionales para todos.
3. La señalización informativa en la vía pública no es accesible para las personas ciegas y sordas ni personas con algún tipo de clase cognitiva o mental.
4. El diseño y modalidad de los cruces no contemplan los suficientes rebajes.

Una de las consecuencias de todo ello es una pérdida de la autonomía de los grupos sociales más vulnerables, como las personas discapacitadas, los niños, las personas mayores, etc., haciendo evidente que el tráfico y los modelos de movilidad actuales son fuente de una buena parte de los problemas de accesibilidad que se presentan en la ciudad. Por tal motivo, es imprescindible ser conscientes del papel estratégico que tienen las políticas y planes de movilidad en la accesibilidad de la ciudad. Ello debe conducir a un cambio de enfoque en la puesta en marcha de las políticas de movilidad, para enfocarlas desde el prisma del peatón y sus necesidades; es decir, establecer una nueva jerarquía del uso y convivencia en la ciudad: *primero habitar y luego circular*.

Por otra parte, los *planes de movilidad* constituyen una forma de ordenar los distintos tráficos que se producen en la ciudad, analizando las necesidades de desplazamiento y sus consecuencias en relación con los distintos modos de transporte<sup>47</sup>: peatonal, transportes públicos y privados. Estos planes deberían implicar conjuntamente a las áreas de urbanismo y tráfico en el Ayuntamiento, por lo que sus determinaciones se podrían contener en el Plan General de Ordenación Urbana.

#### 6.7.1. Medidas para la mejora de la accesibilidad y la movilidad de los peatones

Existen una serie de medidas genéricas en las políticas de movilidad, que mejoran la movilidad desde el punto de vista del peatón y que fomentan mejores condiciones de accesibilidad:

1. **Penalizar el uso del automóvil:** Tanto desde el punto de vista económico como desde la propia regulación de la circulación y el aparcamiento. Es decir, se trata de suprimir los privilegios y las posiciones dominantes que permanecen a favor de la movilidad motorizada, en la administración del espacio como aparcamiento o en las regulaciones, normas y ordenaciones de la circulación favorables a los vehículos de motor y penalizadoras de los peatones y los ciclistas.
2. **Promocionar un mayor control de la velocidad en la circulación:** Se reconoce cada vez con más fuerza que la velocidad es un parámetro clave para la habitabilidad de las calles. Por tal motivo, se deben poner en marcha medidas concretas que faciliten la seguridad de las personas en relación a la velocidad de los vehículos:
  - a) Estrechamientos de calzada, cambios de trayectoria o elevaciones del rasante de los vehículos.

<sup>47</sup> En todos los planes de ordenación de cada modo de transporte se deben contemplar, a su vez, los criterios de diseño para todos para conseguir una red de transporte accesible.

- b) Ampliar el tiempo verde peatonal de los semáforos y eliminar las fases intermitentes.
  - c) Eliminar las fases o diseños inseguros de los semáforos
3. **Fomentar el uso del transporte público**, siendo para ello preciso:
- a) Aumentar su atractivo y su imagen pública mediante las mejoras de accesibilidad en las estaciones y en todas las infraestructuras y sistemas de transporte.
  - b) Mejorar la coordinación de las redes de transporte colectivo.
  - c) Liberar espacio viario para su uso por vehículos de transporte colectivo.
  - d) Reducir el consumo energético de las emisiones contaminantes y del ruido producido por los vehículos de transporte público.
  - e) Mejorar la seguridad viaria y el respeto entre los usuarios de los diferentes modos de transporte público.
4. **Mejorar la señalización en la vía pública** mediante la aplicación de criterios de diseño para todos.
5. **Potenciar los desplazamientos a pie o del peatón**, para lo que es preciso:
- a) Aumentar la superficie y la calidad de la red viaria dedicada a los peatones mediante la inserción de criterios generales de Accesibilidad Universal.
  - b) Crear redes e itinerarios accesibles para los peatones y para los ciclistas.
  - c) Aumentar el espacio de calidad para el peatón (ver cuadro adjunto).

### ¿Cómo obtener más espacio de calidad para el peatón?<sup>48</sup>

#### REDUCCIÓN DE ANCHURA DE CALZADA

Mediante la disminución del número de carriles, la reducción de la anchura de éstos, o la supresión de uno de los sentidos de circulación.

#### SUPRESIÓN DE LA CIRCULACIÓN

Mediante la creación de zonas peatonales.

#### CREACIÓN DE CALLES DE COEXISTENCIA MIXTA

Con supresión del tráfico de paso y redefinición de la vía para que acera y calzada sean utilizables por el peatón.

#### REDUCCIÓN DEL ESPACIO DE APARCAMIENTOS DE VEHÍCULOS

Mediante la supresión de alguna de las franjas asignadas al aparcamiento o a través de conversión de una franja de aparcamiento en batería o aparcamiento en línea.

#### ASIGNACIÓN PUNTUAL DEL ESPACIO DE LOS VEHÍCULOS A LA ACERA

El estrechamiento localizado de la calzada o la supresión selectiva de plazas de aparcamiento pueden acoger los obstáculos existentes en la acera o los árboles y muebles urbanos que ésta necesita.

<sup>48</sup> Sanz, A.; Mateos, M.; Sánchez, A.; Caparrós, C. (s.d) A PIE: Cuaderno de intervención peatonal, pequeña guía para pensar tus calles desde el punto de vista del peatón.

## ORDENACIÓN DE ACERAS

La selección de los muebles urbanos más adecuados, su agrupamiento menos entorpecedor o la instalación de tapas sobre los alcorques que amplíen el espacio del tránsito de los peatones permiten obtener una mayor anchura efectiva para el peatón.

## AUMENTAR EL NÚMERO DE CRUCES PEATONALES

Poniendo cruces peatonales donde faltan, sobre las trayectorias que siguen los peatones, aunque sea a costa de una menor capacidad de paso de automóviles.

## DESPLAZAR LOS CRUCES PEATONALES HACIA LAS TRAYECTORIAS NATURALES DE LOS VIANDANTES

Evitándoles rodeos aunque sea a costa de una menor acumulación de coches en los giros.

## REDUCIR LA ANCHURA DE LA CALZADA A ATRAVESAR

Mediante ampliaciones de aceras o mediante refugios intermedios. La longitud de la calzada a atravesar no debe ser superior a los 12 metros o los tres carriles de circulación, aunque se admiten distancias mayores en caso que se dispongan refugios intermedios.

## IGUALAR EL NIVEL DE ACERA Y DE CALZADA

Mediante rebaje de bordillo o elevación de la calzada.

## TRANSFORMAR LA ACERA EN CALZADA

Haciendo que la continuidad de las trayectorias se corresponda a la acera.

## AMPLIAR EL TIEMPO VERDE PEATONAL DE LOS SEMÁFOROS

Para la comodidad y seguridad de los peatones. Haciendo que la mayoría de la población pueda alcanzar la otra acera en un tiempo razonable, sin correr o cambiar el paso.

## ELIMINAR FASES O DISEÑOS INSEGUROS DE LOS SEMÁFOROS

Las fases intermitentes son percibidas por los conductores de vehículos como derecho de paso, por lo que deben ser suprimidas si coinciden con las de verde peatonal.

Por otra parte, y de forma complementaria, es preciso recalcar que los planes de movilidad urbana necesariamente deben estar en relación directa con los planes de accesibilidad que se lleven a cabo, así como con todos los instrumentos urbanísticos y del planeamiento del municipio.



Para impedir la ocupación de las aceras por parte de vehículos o mejorar la seguridad no se debe recurrir a soluciones que atenten contra la movilidad peatonal. Barandillas y bolardos mal colocados son parte de los obstáculos habituales que, además de atentar contra la accesibilidad, pueden conducir a situaciones más peligrosas que las que pretenden evitar.

## CAPÍTULO 7. Los instrumentos de control

Los Ayuntamientos poseen distintos instrumentos de carácter normativo que deberían incorporar determinaciones concretas en materia de accesibilidad, tanto por su carácter subordinado a normativas de rango superior que sí las incorporan, como por ser el camino más lógico y efectivo para la implementación del concepto de Accesibilidad Universal.

Estos instrumentos son *las Ordenanzas Municipales, las Licencias, la Disciplina Urbanística y las Inspecciones Técnicas de Edificios*; todos ellos se pueden considerar instrumentos de control adecuados para el control y la promoción de la accesibilidad a escala local.

### 7.1. Las Ordenanzas Municipales

Las Ordenanzas Municipales constituyen el último eslabón de la cadena normativa que concreta, especifica y completa para un ámbito determinado la legislación o normativa de rango superior Estatal o Autonómica. Su efectividad es, en la práctica, mayor que la de la propia legislación de rango superior, ya que las Ordenanzas Municipales no sólo suponen un marco normativo cuyo incumplimiento puede provocar una sanción de forma directa, sino que todas las actuaciones en materia de actividades, servicios, urbanización y edificación están sujetas a la concesión de Licencia Municipal, cuyo otorgamiento depende del cumplimiento de las ordenanzas municipales.

Es un hecho que la mayor parte de la normativa local sobre cualquier tipo de actividad urbanística, de la edificación, servicios o transporte no incorporan parámetros de accesibilidad. Por otra parte, las ordenanzas municipales que regulan aspectos relacionados con la accesibilidad (tales como ordenanzas de estacionamiento, instalación de rampas, paso de peatones, etc.) lo hacen de forma aislada, sin coordinarse con el resto y como respuesta a necesidades puntuales y muy concretas que se presentan en el municipio. En los pocos casos en los que existe una Ordenanza Municipal sobre Accesibilidad, ésta se plantea como una ordenanza específica sin ninguna vinculación con aquellas otras relativas a actividades, servicios, urbanismo o edificación, ni con el propio planeamiento urbanístico.

Todo lo mencionado, no obstante, no debe hacernos olvidar que las ordenanzas son un instrumento muy ágil ya que se tramitan de forma independiente y pueden adaptarse con rapidez y facilidad a las variaciones que se puedan producir. En consecuencia, se considera que para lograr un entorno accesible, sería necesaria la incorporación de los criterios y parámetros de accesibilidad a las ordenanzas municipales. De esta forma sería posible, mediante los mecanismos de concesión de licencias y el control y seguimiento de las actividades, servicios y ejecución de obras, la incorporación de la accesibilidad al medio urbano en todas sus facetas, así como a la edificación, el transporte y los servicios.

### 7.1.1. La ordenanza municipal integral de accesibilidad

De forma complementaria, a través de la elaboración de una ordenanza integral, se podrían regular los criterios de gestión y promoción establecidos en una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio. Esto es, la elaboración de una ordenanza municipal integral de accesibilidad podría ser una medida adecuada para la creación de órganos y estructuras administrativas permanentes, así como sistemas de información y participación.

En este sentido, conviene aclarar que no se considera necesario señalar parámetros técnicos concretos de accesibilidad en esta ordenanza integral, por existir ya una normativa autonómica directamente aplicable al respecto. En cambio, sí se considera necesario regular las medidas de gestión, seguimiento, control y promoción de la accesibilidad, ya que se podrá así, potenciar el cumplimiento de la normativa autonómica y asegurar el mantenimiento de un estado óptimo de la accesibilidad en el tiempo.

A modo de orientación se exponen en la siguiente tabla las *medidas de gestión, organización y promoción* que se deberían regular en una ordenanza integral de accesibilidad:

#### Medidas a incluir en una ordenanza integral de accesibilidad<sup>49</sup>

##### Medidas de gestión, organización y promoción

1. Un régimen sancionador adecuado en el que se clasifique el tipo de sanción y se designen responsables.
2. La creación de órganos de participación, control y coordinación tales como una Comisión o Consejo de Accesibilidad.
  - ✓ Estos órganos, además de desarrollar funciones de consulta, deben tener la potestad de desarrollar tareas de control mediante la emisión de dictámenes preceptivos en el momento de otorgar licencias.
  - ✓ También deben poder canalizar todo tipo de actividades de sensibilización y seguimiento de los proyectos relacionados. Su regulación específica puede remitirse al reglamento de participación ciudadana. (Ver Capítulo 5.)
3. La creación de un servicio de información y atención ciudadana en accesibilidad y discapacidad.

##### Medidas de ejecución y control

1. Sobre los Instrumentos del planeamiento y su ejecución: Regular la comprobación de su adecuación a los parámetros establecidos en la normativa autonómica de accesibilidad mediante la inclusión de una ficha de accesibilidad en el proyecto o mediante la comprobación del cumplimiento de la normativa en la concesión de licencias.
2. Sobre los visados: Regular la promoción de acuerdos con los colegios en los que se promueve la comprobación de los parámetros de accesibilidad de la normativa autonómica mediante una ficha.
3. Sobre las licencia de obras: Regular la comprobación del cumplimiento de la normativa.

<sup>49</sup> Los parámetros aquí establecidos se han extraído de las ordenanzas de La Laguna, Granada y Palencia. Una ordenanza similar a la que se plantea es la que dispone el Ayuntamiento de Granada, desarrollada en:

<http://www.granada.org/lnet/wordenanz.nsf/wwtod/126E?opendocument&highlight=0,accesibilidad,ordenanza>

4. Sobre los contratos administrativos: Regular la inclusión de cláusulas de adecuación a la normativa de accesibilidad de los pliegos de condiciones.
5. Sobre los planes de evacuación y seguridad: Regular la inclusión de las determinaciones oportunas para garantizar su adecuación a las necesidades de las personas con discapacidad de los planes de evacuación y seguridad.

## 7.2. El Control de Actuaciones. Las licencias y la disciplina urbanística

El control de las actuaciones regladas es ejercido por los Ayuntamientos mediante la tramitación y concesión de las licencias correspondientes y los mecanismos de disciplina urbanística que les permiten comprobar la adecuación de lo ejecutado a la licencia concedida.

Las actuaciones urbanísticas, edificatorias y de implantación de actividades son de carácter reglado y por tanto están sujetas a la concesión de licencia previa para su ejecución. Esta consideración comprende todas las actuaciones, independientemente de estar promovida por iniciativa pública o por iniciativa privada.

**Este control inalienable de que disponen los Ayuntamientos para la concesión de licencia previa y preceptiva a la ejecución de las actuaciones, en el medio urbano y en el espacio edificado, convierten a las licencias urbanísticas, de la edificación y de implantación de actividades, en uno de los instrumentos ejecutivos más importante para la consecución de un entorno plenamente accesible.**

En efecto, hemos visto anteriormente cómo los instrumentos de planificación y urbanización son susceptibles de recoger en sus determinaciones los criterios y parámetros de aplicación de la accesibilidad al medio urbano y al espacio edificado, pero es la concesión de licencias la que obliga a su ejecución y permite un control real de su implantación mediante los mecanismos de Disciplina Urbanística correspondientes.

En el siguiente cuadro se muestran los pasos a seguir para condicionar la concesión de licencias al cumplimiento de los parámetros de accesibilidad correspondientes:

### Elementos a considerar para la concesión de licencias

1. En el proceso de tramitación y concesión de licencias para actuaciones urbanísticas, edificatorias y de implantación de actividades, se debería recoger expresamente la documentación escrita y gráfica necesaria que permita comprobar la sujeción de la actuación a los criterios y parámetros de la accesibilidad. Esta documentación debería tener formato de ficha segregada de la documentación general, como pueden ser las fichas actuales de obligado cumplimiento para comprobación de las medidas de protección contra incendios o de aislamiento acústico.
2. Esta medida debería completarse con la incorporación a la inspección final, por parte de los servicios municipales de Disciplina Urbanística, de un protocolo de comprobación de la bondad de las medidas ejecutadas en materia de accesibilidad, requisito sin el cual no se debería conceder la preceptiva licencia final (de ocupación, de actividad...)

3. De manera complementaria a los parámetros que aquí se indican, se propone que la comisión o consejo de accesibilidad definido en el Capítulo 5 contemple entre las funciones que se le asignan la redacción de informes preceptivos sobre las condiciones de accesibilidad mostradas en los proyectos en el momento que se deban otorgar las licencias y que dichos informes sean tomados en consideración.

### 7.3. Las Inspecciones Técnicas de Edificios, ITE

Las ITE son los instrumentos con el que se han dotado los municipios para facilitar a los propietarios de los edificios el cumplimiento del deber de conservación y mantenimiento que les corresponde, controlando mediante una inspección periódica que las edificaciones situadas en sus términos municipales puedan acreditar el correcto estado de sus condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad.

Este instrumento no está implantado en todos los municipios, si bien su inclusión en la normativa municipal se va progresivamente generalizando, partiendo de los municipios con mayor número de habitantes hacia los más pequeños. De igual forma, la formulación y contenido de las ITE no es uniforme, aunque siempre comprenden los aspectos ya mencionados de funcionalidad, seguridad y habitabilidad.

Aunque el concepto del deber de conservación atribuido a los propietarios de inmuebles no es nuevo, lo realmente novedoso ha sido la creación de este instrumento, que permite a los servicios técnicos municipales disponer de un conocimiento preciso de la situación del parque inmobiliario de las ciudades, en relación con su funcionalidad, seguridad y habitabilidad.

Como consecuencia de estas inspecciones, los Ayuntamientos establecen un procedimiento (recogido en la propia ordenanza de conservación o rehabilitación) para que en aquellos casos en los que el resultado no es satisfactorio y presente daños o deficiencias que afecten a las edificaciones en su funcionalidad, seguridad o habitabilidad, se proceda a su reparación para devolver el edificio a un estado aceptable de uso.

Sin embargo, en ningún caso se ha planteado la incorporación de la evaluación de las condiciones de accesibilidad y cumplimiento de sus parámetros, pese a que las ITE recogen la inspección de la funcionalidad de los edificios, que como se define en la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), contempla como requisito básico la accesibilidad.

Por tanto, para la consecución de un patrimonio edificado accesible sería preciso incluir la inspección y evaluación de la accesibilidad en los edificios en las ITE con un doble fin:

1. Tener un conocimiento preciso del grado de accesibilidad en la edificación para poder establecer los programas necesarios para la eliminación de las barreras existentes.
2. Incorporar el cumplimiento de los parámetros de accesibilidad a los planes y programas de conservación y rehabilitación de edificios que se promueven desde la Administración Local.

Con objeto de que las ITE puedan servir como instrumento de promoción de la accesibilidad en la edificación, se desarrollan a continuación las determinaciones pertinentes:

1. En los **edificios destinados a uso residencial** con tipología de vivienda colectiva:
  - a) Inspección y evaluación de la accesibilidad en el umbral de acceso a las edificaciones, atendiendo especialmente a los desniveles, puerta de acceso y portero automático.
  - b) Inspección y evaluación de la accesibilidad en las áreas de circulación en el interior de los edificios, atendiendo especialmente a los desniveles e itinerarios en el portal, ascensor con sus áreas de desembarco y acceso al umbral de las viviendas.
  - c) Inspección y evaluación de la accesibilidad a las áreas servicios y elementos de uso común de la edificación, como garajes, cuartos técnicos, buzones, piscinas, etc.
2. En los **edificios** destinados a usos **de carácter público**:
  - a) Inspección y evaluación de la accesibilidad en el acceso a las edificaciones, atendiendo especialmente a los desniveles, puerta de acceso y sistemas de seguridad.
  - b) Inspección y evaluación de la accesibilidad en las áreas de circulación en el interior de los edificios, atendiendo especialmente a los desniveles, puerta de acceso, itinerarios a los puntos de información, itinerarios a los aseos, ascensor con sus áreas de acceso y acceso a los espacios de atención al público.

Para que esta evaluación de la edificación sea eficaz en aras de lograr una edificación accesible en lo que se refiere a los elementos de uso común de la misma, el Ayuntamiento debería incorporar, en los planes y programas de conservación y rehabilitación, la obligatoriedad de eliminar las barreras existentes. Esta obligación condicionaría la prestación de las subvenciones o bonificaciones a que hubiese lugar en los mencionados planes y programas.



# CAPÍTULO 8. El Servicio Público Accesible

EL servicio público supone una actividad técnica caracterizada por la prestación de una utilidad social o económica a los ciudadanos (Colomar Albajar, 1997). La propia noción de servicio implica la idea de utilidad, provecho o beneficio a favor del otro. Esta dimensión está presente en el Ayuntamiento como Administración pública y organización al servicio de las personas y del interés general<sup>50</sup>.

La determinación de asignar a una actividad el carácter de servicio público y su reconocimiento como tal es resultante de las siguientes condiciones:

1. La existencia de una necesidad o exigencia de interés público y que como tal afecta y compromete el bienestar general.
2. La decisión de la Administración pública de asumir directa o indirectamente la satisfacción de esa necesidad.
3. La circunstancia de la necesidad de que la administración de esa actividad se lleve a cabo, en virtud de esa misma decisión, mediante un régimen propio, que es el que en términos generales o particulares se ha previsto para aquellas actividades que se asuman como servicio público.

Los Ayuntamientos prestan sus servicios propios o aquellos que les delegue otra Administración de diversas formas; pueden gestionarlo de forma directa –a través de la propia entidad, un organismo autónomo, una sociedad mercantil, diferentes fórmulas de concesión, etc.– o bien gestionarlo de forma indirecta –a través de fórmulas de concesión, conciertos, sociedades mercantiles, etc.–. No obstante, en cualquiera de los dos supuestos, la titularidad del servicio es municipal y por tanto es responsabilidad del Ayuntamiento la provisión de un servicio eficaz y de calidad.

El hecho de proveer servicios eficaces, de calidad y en consonancia con las demandas y expectativas de los ciudadanos, implica, sin duda alguna, proporcionar los servicios en condiciones de igualdad, lo que requiere en primer lugar la inclusión de la perspectiva de Accesibilidad Universal en su provisión diaria.

## 8.1. Requisitos de accesibilidad en el Servicio Público

Un servicio público accesible es aquel que se produce en condiciones de calidad e igualdad para todas las personas con independencia de su capacidad –funcional o mental–, preparación y conocimiento.

En un servicio público accesible se conjugará la elevada calidad de atención con la adaptación del servicio a las condiciones singulares del ciudadano. Para ello, las instalaciones o el medio a través del que se presta el servicio deben reunir los criterios de Diseño para Todos, y en su caso, ante la imposibilidad de ofrecer igualdad por causa de obsolescencia de las instalaciones u otro motivo, se garantizará la provisión del servicio en condiciones similares mediante los

<sup>50</sup> Los contenidos que en este apartado se desarrollan se han elaborado a partir del *Manual del curso básico: La accesibilidad en el Servicio Público*, (Rapoport, Ana; Alonso, Fernando, IUEE, ACCEPLAN, 2005, documento sin publicar).

medios sustitutivos necesarios, tales como los derivados de la aplicación del principio de suplencia.

En función **del principio de "suplencia"** se deberá proveer los servicios de forma integrada y sin hacer distinciones segregatorias entre las personas. No obstante, en el caso que esto no sea posible, la Administración deberá poner en marcha los medios que sea necesarios para garantizar una atención adecuada. Un ejemplo de esta situación es el caso en el que las mesas electorales se colocan en el exterior del colegio electoral por ser éste inaccesible.

Los elementos que intervienen o se han de considerar para ofrecer un servicio público accesible son los siguientes:

1. Una **atención adecuada**, entendida como tal aquella que se brinda bajo unas condiciones de comunicación y un trato flexible, amable y sensible a las diferentes necesidades de las personas
2. Un **entorno accesible**, entendido como tal el entorno urbano inmediato así como el interior del edificio donde se provee el servicio (pasillos, ascensores, aseos, señalización interna, etc.).
3. Unos **productos accesibles**, en el caso de que el servicio se provea a través de máquinas dispensadoras, formatos electrónicos u otros.

Es preciso aclarar que al mencionar el entorno y los productos accesibles es necesario tener en cuenta su diseño (los criterios de diseño deben responder a parámetros de diseño para todos o ser acordes con la legislación de accesibilidad), la ubicación (orientación y distancias mínimas de colocación de los elementos), el estado (debe controlarse el deterioro de los espacios y productos en razón de poder convertirse en no accesibles) y el uso que los ciudadanos hacen de esos mismos entornos y productos<sup>51</sup>.

En definitiva, para que un servicio público cumpla con la condición de *accesible*, además de cumplir con los criterios de diseño necesarios –ya sea de los espacios, productos o elementos de señalización y comunicación–, requiere prestar cuidado a la ubicación de los elementos, a su deterioro y a complementar dichos aspectos con una atención adecuada. Por tanto, es preciso prestar especial atención a los aspectos relacionados con el mantenimiento y cuidado de los espacios así como los relacionados con la gestión. La consideración de criterios de Diseño Para Todos cuando se realizan estas tareas en los servicios, virtuales o no, pueden ayudar a mejorar muchas de los problemas de accesibilidad en los mismos (*Building for everyone*, 2002).

## 8.2. La importancia de la comunicación e información para un servicio público accesible

Las oficinas, departamentos, los centros o los puntos de atención de la Administración Pública (ya sean presenciales, telefónicos o virtuales) representan el punto de encuentro con el ciudadano, el ámbito donde las personas hacen efectivos sus derechos y pueden cumplir con sus

<sup>51</sup> Los criterios que aquí se desarrollan deben complementarse con los desarrollados en el apartado 5.2.2 del Capítulo 5 referentes al análisis y diagnóstico.

obligaciones. Es por tanto de vital importancia lograr que estos espacios –presenciales o virtuales–, además de cumplir con los criterios técnicos y de diseño, sean receptivos, abiertos, flexibles y se adapten a las necesidades de los ciudadanos. Esto es, se trata en definitiva de poder ofrecer una información y posibilidades de comunicación (atención adecuada), capaces de responder a las demandas de todas las personas, atendiendo a sus necesidades de accesibilidad así como sus posibilidades de acción.

A continuación se presentan los criterios más importantes orientados a lograr una atención adecuada y de calidad (Cordoba, 2004)

**1. Multicanalidad de la información:** Toda la información que las oficinas de atención ofrecen y difunden al conjunto de la población debe estar disponible tanto por canales presenciales (oficinas) como a través de los canales no presenciales<sup>52</sup> (medios virtuales y telefónicos).

**2. Integración de la información:** La información que brindan las oficinas de atención debe estar organizada y ordenada de manera que las personas que acuden no tengan que realizar grandes desplazamientos dentro del edificio. Un diseño sencillo y ordenado de la información agiliza y simplifica los procesos de recolección de la información del ciudadano.

**3. Integración de los servicios de atención (ventanilla única):** Este principio está relacionado con el anterior. El objetivo de la integración de servicios o de la "ventanilla única" es el poder realizar todas las gestiones que el ciudadano necesite en un mismo momento y lugar (presencial o virtual). La ventanilla única es una estrategia de gestión de los servicios que busca una mayor eficacia: simplifica los procesos y a la vez ahorra tiempo al ciudadano.

**4. Lenguaje claro y sencillo:** Es fundamental utilizar un lenguaje claro y comprensible, prestando especial atención a aquellas personas con discapacidades sensoriales (auditivas o visuales) y cognitivas. Utilizar un lenguaje claro y simple posibilita una mejor comprensión de la información que se ofrece. Es preciso tener en cuenta que "información no necesariamente implica comprender", no son sinónimos.

**5. Aplicación de soluciones tecnológicas:** La introducción de las nuevas tecnologías representa una gran ayuda para poder cumplir y hacer los criterios anteriores, por otra parte, el uso de las nuevas tecnologías también permite personalizar la relación con el ciudadano en función del perfil de sus capacidades y necesidades.

En el apartado que sigue estos criterios genéricos se traducen en una serie de recomendaciones concretas centradas fundamentalmente en la *atención adecuada* con objeto de facilitar la provisión de servicios públicos accesibles.

### **8.3. Recomendaciones prácticas para el personal de la Administración Local**

Uno de los pilares básicos del servicio público accesible es "la atención adecuada", paralelamente, otro de los aspectos a tener en cuenta de forma permanente es la "gestión y manteni-

<sup>52</sup> En el caso de los medios virtuales, para ser accesible, deberá cumplir con las pautas WAI. Para más información sobre estas normas, ver: <http://www.w3.org/WAI/> (en inglés), o <http://usuarios.discapnet.es/disweb2000/PautaWAI/WCAG10.htm> (en castellano).

miento del servicio". A continuación se desarrollan unas recomendaciones prácticas destinadas fundamentalmente a los empleados de cualquier servicio que trabajan en contacto con el público en sus distintas modalidades, ya sea de forma presencial o virtual (mediante teléfono, fax o Internet), y a los empleados que desarrollan las tareas de mantenimiento de los edificios públicos entre otras.

Las recomendaciones están agrupadas por puestos de trabajo y se han ordenado en función de las dimensiones de la accesibilidad: movilidad, comunicación, comprensión y uso.

### TABLA 9

*Recomendaciones prácticas para el personal de la Administración Local*

#### Personal con funciones de ATENCIÓN AL PÚBLICO EN PUNTOS DE INFORMACIÓN

Recomendaciones vinculadas a la <b>MOVILIDAD (acceso y circulación)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ El punto de información -ya sea en el interior del edificio ya sea en el exterior- debe estar ubicado de forma que sea fácilmente reconocible.</li><li>✓ Se debe evitar ubicar o colocar cualquier tipo de elemento (carteles, posters, banderas, cuadros, etc.) de forma que pueda confundir o impedir su fácil localización y/o reconocimiento.</li><li>✓ El punto de información debe ubicarse de forma que no entorpezca ni dificulte la circulación de las personas de forma autónoma tanto si es en el interior de un edificio como si está ubicado en el exterior.</li><li>✓ Se deben vigilar constantemente las entradas y salidas para que permanezcan libres de obstáculos que puedan dificultar el acceso de las personas: papeleras, paneles informativos, carritos de limpieza, etc. Se debe prestar especial atención a las rampas de acceso.</li><li>✓ Se debe cuidar que los espacios de comunicación horizontal dentro del edificio -en el caso en el que el punto de información se encuentre en el interior-, pasillos, distribuidores, patios, etc., deben estar siempre despejados para el paso de una persona. Para ello, se debe tener en cuenta a las personas con discapacidad que utilizan sillas de ruedas.</li></ul>
---	--

<p>✓ Al menos una parte del mostrador o mesa de atención debe estar a la altura de una mesa de trabajo, para atender en condiciones de igualdad tanto a personas que pueden permanecer de pie así como a aquellas personas que están en sillas de ruedas, personas de edad avanzada que necesiten sentarse u otros.</p> <p>✓ Se debe ofrecer una información clara y comprensible y asegurarse que la persona ha comprendido el mensaje que se pretende transmitir. En todo momento se debe recordar que "informar" no necesariamente implica "comprender" por parte del receptor del mensaje.</p> <p>✓ De forma complementaria se debe contar con información básica gráfica (en papel): dibujos, mapas explicativos y señalización, que faciliten la comprensión por parte de las personas con dificultades de comprensión (personas de edad avanzada, personas que no conocen la lengua del lugar, personas con algún tipo de discapacidad sensorial o cognitiva, etc.).</p> <p>✓ En los casos que sea necesario, debe existir la posibilidad de realizar una emisión simultánea de la información, por medios sonoros y visuales; utilizar sistemas de amplificación magnéticos o de compatibilidad con las ayudas técnicas y el aislamiento acústico de los espacios.</p> <p>✓ En los casos que exista señalización móvil (paneles, pizarras o similar) deben estar correctamente señalizados (señalización simple y clara. La tipografía debe ser grande y clara.</p> <p>✓ Debería existir la posibilidad de ofrecer la información a través de la lengua de signos.</p> <p>✓ Cuando sea necesario, si se observa que la persona tiene dificultades para orientarse, se recomienda acompañar a la persona hasta el lugar a donde se dirige.</p>	<p>✓ En los casos en que el "punto de información" no sea personalizado y se trate de un sistema información mecánico (máquinas de números para turnos) o informático (ordenadores), deberá cumplir las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Se debe ubicar en un lugar visible y reconocible por todos/as y al alcance de todos/as (altura de fácil acceso para personas en sillas de ruedas, niños, etc.)</li> <li>– El sistema debe ser simple, fácil de uso y comprensión: indicaciones o instrucciones cortas, directas y sencillas, teclas o botones grandes y de fácil utilización.</li> <li>– Junto a la máquina, ordenador o similar debe haber una guía o servicio de asistencia para su manejo, con indicaciones o instrucciones cortas, directas y sencillas.</li> <li>– Debe existir la posibilidad de contactar con una persona para facilitar el uso y comprensión de la información.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones vinculadas a la COMUNICACIÓN y COMPRENSIÓN</b></p>	<p><b>Recomendaciones vinculadas al uso</b></p>

## Personal con funciones de MANTENIMIENTO Y CUIDADO DE LOS ESPACIOS

<p>✓ Se deben mantener las rutas de comunicación horizontal de los edificios -pasillos, entradas, accesos, espacios, etc.- libres de obstáculos que puedan dificultar o impedir el paso a personas con algún tipo de dificultad. Se debe prestar especial atención a las rampas de acceso.</p> <p>✓ Se debe comprobar que todas las instalaciones funcionen adecuadamente, prestando especial atención a los ascensores.</p> <p>✓ En el caso en que el suelo esté húmedo y pueda resbalar, se debe dar cuenta con carteles o impidiendo el paso por la zona peligrosa.</p> <p>✓ Se debe regular el nivel general de luz para que la iluminación sea adecuada y facilite la lectura y comprensión de los paneles informativos, carteles, señalización propia del edificio, etc.</p> <p>✓ Se debe prestar especial atención a los espacios reservados para personas con discapacidades -como los aseos u otros-. Deben estar bien cuidados, libres de obstáculos y no deben ser utilizados como espacios de almacenamiento de materiales, papeles, cajas, etc.</p> <p>✓ Cualquier cartel, panel informativo u otros deben respetar la altura libre de paso suficiente para asegurar la circulación por el edificio de forma cómoda y segura.</p> <p>✓ Se debe desarrollar un control periódico de los equipamientos especiales (plataformas montaescaleras, ascensores, bucle magnético, teléfonos de teletexto y espacios web) para asegurar su correcto funcionamiento y no privar del uso del servicio a personas con algún tipo de dificultad para utilizarlo de otra forma.</p> <p>✓ Debe realizarse un control periódico de la claridad y estado de accesibilidad de los elementos que facilitan la orientación en el interior del edificio, tales como luces, señales y carteles, y deben renovarse cada vez que sea necesario.</p>	<p>✓ Se debe controlar que la señalización en paneles, pizarras y demás información que sea susceptible de cambios frecuentes sea clara y legible y revisada después de cada modificación en el edificio.</p> <p>✓ Cualquier espacio web que ofrezca un servicio debe cumplir con los requisitos de accesibilidad (pautas WAI). Recomendaciones vinculadas al uso</p>	<p>✓ Recomendaciones vinculadas al uso</p>
--	---	--

## Personal de seguridad o con funciones de CONTROL EN EL ACCESO A LOS EDIFICIOS PÚBLICOS

<p>Recomendaciones vinculadas a la <b>MOVILIDAD (acceso y circulación)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La circulación de acceso al edificio desde el exterior debe encontrarse libre de obstáculos; los diversos carteles, basura, bicicletas, motos y coches mal estacionadas, contenedores, etc., que puedan dificultar el acceso de las personas deben ser apartados.</li> <li>✓ No se debe separar nunca a la persona con discapacidad de su ayuda técnica. En el caso en que se presenten personas en silla de ruedas y éstas no tengan las medidas para pasar por los arcos detectores de metales, se deben buscar formas alternativas de pasar este control, de forma que la persona permanezca con su ayuda técnica. La misma recomendación sirve para el caso de personas con muletas, bastones u otros.</li> <li>✓ En los casos que sea necesario (ya sea por discapacidades físicas o visuales o por ser de edad avanzada), se debe ayudar a las personas a entrar y salir del edificio.</li> <li>✓ Se debe permitir el acceso al edificio con perros guía. Recomendaciones vinculadas a la <b>COMUNICACIÓN y COMPRENSIÓN</b></li> </ul> <p>Recomendaciones vinculadas a la <b>COMUNICACIÓN y COMPRENSIÓN</b></p>
<p>Recomendaciones vinculadas al <b>uso</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se debe explicar a las personas con cualquier tipo de dificultad de comprensión o comunicación (ya sean analfabetos funcionales, personas extranjeras que no conocen la lengua, personas con discapacidades cognitivas o sensoriales) cuáles son las medidas de control y/o seguridad a las cuales deben someterse, en un lenguaje claro, sencillo o acompañado de imágenes u otros efectos que faciliten la comprensión en el caso en el que sea necesario.</li> <li>✓ En los casos que el sistema de control o seguridad no sea personalizado y se realice a través de algún tipo de detector de metales (arco, puerta, etc.) se debe procurar que se encuentre debidamente señalizado con indicaciones precisas sobre qué se debe hacer en casos particulares (sillas de ruedas, audífonos, marcapasos, etc.).</li> </ul>

Personal con funciones de ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA GESTIÓN Y RESOLUCIÓN DE DEMANDAS

<p><b>Recomendaciones vinculadas a la <b>MOVILIDAD (acceso y circulación)</b></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se debe procurar que el espacio cercano al puesto de trabajo, el espacio de circulación inmediato, se encuentre despejado de obstáculos, tanto físicos (papeleras, plantas, etc.) como visuales (carteles o similares).</li> <li>✓ En los sitios donde sean frecuentes las colas de espera se deben ofrecer asientos para las personas con necesidades: personas con discapacidades, mujeres embarazadas, personas mayores, etc.</li> <li>✓ Se debe utilizar un vocabulario sencillo, con palabras fáciles y de uso común, sobre todo cuando se trata de personas con alguna dificultad de comprensión, ya sea por edad avanzada, por algún tipo de discapacidad cognitiva, por no conocer la lengua del lugar, etc.</li> <li>✓ Se recomienda contar con versiones simplificadas de información básica que puedan requerir personas que no conocen el idioma, o personas con discapacidades intelectuales o con problemas de comprensión escrita.</li> <li>✓ Se recomienda la instalación de sistema de audición como el "bucle magnético", que facilitan la comunicación con personas sordas o con discapacidades auditivas que utilicen audífonos.</li> <li>✓ Se deben permitir tiempos de reacción y comunicación más dilatados. Algunas personas (por deficiencias intelectuales, del habla o por no conocer el idioma) requieren un tiempo superior para la comprensión o el diálogo.</li> <li>✓ Se debe ofrecer asistencia personalizada en los procesos más complejos, que impliquen seguimiento de protocolos o secuencias. Por ejemplo, si la persona atendida debe llenar un documento, solicitud, etc., y por motivos de discapacidad, o porque no conoce el lenguaje o por cualquier otra razón, no puede hacerlo por sus propios medios, se debe ofrecer algún tipo de ayuda para que pueda realizar esta tarea.</li> <li>✓ Se debe tener especial cuidado para que el espacio visual entre el trabajador y la persona esté libre de obstáculos para facilitar la comunicación: se debe evitar, por ejemplo, que el monitor del ordenador esté ubicado de manera que corte la visibilidad entre el empleado y la persona. Sobre todo, se debe pensar en el caso de personas sordas o con discapacidades auditivas ya que utilizan la labio-lectura. Por esta misma razón no se recomiendan cristales opacos que dificultan la visibilidad.</li> <li>✓ Cuando se presenta personas sordas o con discapacidades auditivas, se recomienda hablar normalmente, vocalizar bien, mirar siempre a la cara, con frases cortas y simples, y ayudarse con gestos y/o palabras escritas.</li> <li>✓ Se recomienda que al menos alguno de los empleados del establecimiento reciba formación en lenguaje de signos.</li> <li>✓ No corresponde.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones vinculadas a la <b>COMUNICACIÓN y COMPRENSIÓN</b></b></p>	

Personal con funciones de ATENCIÓN AL PÚBLICO PARA CASOS PARTICULARES<sup>53</sup>

Recomendaciones vinculadas a la <b>MOVILIDAD (acceso y circulación)</b>	<p>✓ Se debe cuidar la circulación desde el hall de entrada hasta la oficina, procurando que no haya obstáculos en el recorrido y que los ascensores funcionen correctamente.</p> <p>✓ En los casos que sea necesario –cuando la oficina, sitio o espacio no es de fácil acceso– el empleado deberá desplazarse hasta donde se encuentre la persona que requiere la atención.</p> <p>✓ En los casos que la persona que tiene que realizar el trámite, gestión o consulta, necesite o desee estar acompañada, se recomienda dejar pasar a su acompañante (personas mayores acompañados de sus hijos, personas con discapacidad intelectual acompañados de sus familiares o acompañantes, personas con discapacidad visual acompañado de perro-guía, etc.).</p> <p>✓ Se debe utilizar un vocabulario sencillo, con palabras fáciles y de uso común, sobre todo cuando se trata de personas mayores, personas con discapacidades cognitivas o con dificultades de comprensión por no conocer la lengua del lugar u otras razones.</p> <p>✓ Se debe controlar que la persona entienda todo lo que se le dice, dándole la posibilidad de que pregunte todo lo que necesita. Cuando la persona no comprende algo, se deben buscar formas alternativas de explicación, simplificando el lenguaje o ayudándose con recursos escritos o gráficos.</p> <p>✓ Se deben permitir tiempos de reacción y comunicación más dilatados. Algunas personas (por deficiencias intelectuales, del habla o por no conocer el idioma) requieren un tiempo superior para la comprensión o el diálogo.</p> <p>✓ Se debe ofrecer asistencia personalizada en los procesos más complejos, que impliquen seguimiento de protocolos o secuencias. Por ejemplo, si la persona atendida debe llenar un documento, solicitud, etc., y por motivos de discapacidad, o porque no conoce el lenguaje o por cualquier otra razón, no puede hacerlo por sus propios medios, se debe ofrecerle algún de tipo ayuda para que pueda realizar esta tarea.</p> <p>✓ Se debe vigilar que el espacio visual entre el trabajador y la persona esté libre de obstáculos para facilitar la comunicación: se debe evitar, por ejemplo, que el monitor del ordenador esté ubicado de manera que corte la visibilidad entre el empleado y la persona. Sobre todo, se debe pensar en el caso de personas sordas o con discapacidades auditivas, que utilizan la labio-lectura.</p> <p>✓ Cuando se presenta personas sordas o con discapacidades auditivas, se recomienda hablar normalmente, vocalizar bien, mirar siempre a la cara, con frases cortas y simples, y ayudarse con gestos y/o palabras escritas.</p> <p>✓ Se recomienda que al menos alguno de los empleados del establecimiento reciba formación en lenguaje de signos.</p>
Recomendaciones vinculadas al uso	✓ No corresponde.

53 El personal encargado de llevar los "casos particulares" no está en contacto frecuente con la mayoría de las personas que acuden a la Administración, por accesibles como los dos anteriores grupos. Pese a ello, su espacio de trabajo también debe ser accesible para el público que necesite llegar hasta allí.

## Personal con funciones de ATENCIÓN AL PÚBLICO POR CANALES NO PRESENCIALES

Recomendaciones vinculadas a la <b>MOVILIDAD</b> (acceso y circulación)	<input checked="" type="checkbox"/> No corresponde.
Recomendaciones vinculadas a la <b>COMUNICACIÓN y COMPRENSIÓN</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Cuando la comunicación es vía telefónica se recomienda hablar sin prisas, de forma pausada, de manera que el mensaje sea lo más claro posible. Sobre todo en el caso de las personas mayores, es importante hablar con un ritmo lento y tranquilo para asegurar la comprensión. <input checked="" type="checkbox"/> Al no haber contacto visual, se recomienda asegurarse que la persona ha comprendido lo que se le ha dicho y ofrecerle realizar alguna otra pregunta. <input checked="" type="checkbox"/> Cuando la información se da vía telefónica, se recomienda contar con sistemas de "teletexto" <sup>54</sup> (TDD) y que el personal esté entrenado para su correcta utilización <b>Recomendaciones vinculadas al uso</b>
Recomendaciones vinculadas al <b>uso</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Cuando la información se ofrece <b>a través de Internet</b> es fundamental respetar los requisitos del diseño para los espacios web municipales accesibles. Estos criterios han sido ordenados y normalizados en las <b>pautas "WAI"</b> <sup>55</sup> .

Fuente: "Manual del curso básico: La accesibilidad en el servicio público", elaborado por el equipo ACCEPLAN (IMERSO, IUEF, 2005), documento sin publicar.

<sup>54</sup> El teléfono de texto, o teletexto, es un sistema de comunicación dotado de un teclado y una pantalla conectados a la red telefónica, permitiendo de esta manera que dos personas que posean este sistema puedan comunicarse a través de mensajes escritos que se reciben y se lean desde la pantalla del aparato (Fipas).

<sup>55</sup> Para más información sobre estas normas, ver: <http://www.w3.org/WAI/> (en inglés), o <http://usuariosdiscapnet.es/disweb2000/PautaWA1/WCAG10.htm> (en castellano).



# Parte IV

## Más allá de la aplicación sectorial

El camino hacia un entorno más accesible requiere –como reconoce el I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012– una mayor conciencia colectiva, un cambio de mentalidad que pasa por la combinación de dos estrategias en las dosis adecuadas: crear **conciencia** y dar **formación**.

*De poco sirve la concienciación sin ningún componente formativo, ya que presenta una problemática con la que nos involucra emocionalmente pero sin hacernos partícipes de su posible solución. Por otro lado, la formación no es efectiva cuando el que la recibe no siente la relevancia de aquello que está aprendiendo, y por tanto, difícilmente constituirá un aprendizaje significativo. (Couso, 2004)*

Ambas estrategias son igualmente necesarias cuando nos referimos a los funcionarios y personal que trabaja en la Administración municipal en sus distintos niveles: hace falta concienciar sobre la necesidad de la accesibilidad y su carácter transversal a toda la intervención municipal, pero también hay que formar para que el mensaje se transforme en una herramienta de intervención eficaz.

Pero la intervención pública requiere también estimular la participación activa de la población, especialmente la de los colectivos más afectados por distintos tipos de barreras. Una tercera estrategia, de **participación en la toma de decisiones**, busca potenciar la influencia de los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad en las políticas y programas públicos, y más concretamente en las políticas sectoriales de planeamiento y movilidad, en los servicios públicos y en la provisión de equipamientos municipales.



# CAPÍTULO 9. Las estrategias transversales en la promoción de la accesibilidad

A menudo las barreras son la expresión de diferentes hábitos y actitudes fuertemente arraigados en la sociedad; por una parte, en la mentalidad de los responsables de la planificación, ejecución, gestión y control de entornos, productos y servicios públicos, y por otra, en los comportamientos de la ciudadanía en general. De hecho, la falta de accesibilidad es en buena medida resultado del desdén hacia el conocimiento y aplicación de la normativa y los parámetros técnicos necesarios para su implementación, por parte de los responsables que tienen que diseñar, desarrollar y poner en marcha distintas políticas.

Para hacer frente a esta situación es necesario promover la concienciación y formación a diferentes niveles, de modo que la actual concepción de Accesibilidad Universal vaya calando a nivel de conocimiento público y especialización técnica, y se vaya percibiendo como una responsabilidad de todos. Esto requiere también una implicación creativa por parte de la ciudadanía, esto es, su participación de forma directa unas veces, o por medio de representantes y asociaciones otras.

## 9.1. Estrategias y objetivos transversales para la promoción de la accesibilidad

La **concienciación, formación y participación** ciudadana son estrategias transversales destinadas a lograr el *compromiso social* necesario para la aplicación de una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio de forma eficaz:

- ✓ La **concienciación** busca la motivación necesaria para respetar y valorar la accesibilidad, que todos se sientan partícipes y beneficiarios de la misma, de modo que las conductas y comportamientos de los ciudadanos sean acordes con la idea de Accesibilidad Universal.

Esta estrategia se debe apoyar en el beneficio y la responsabilidad que la accesibilidad comporta para todos. El éxito de esta estrategia facilitará el deseo de conocer más aspectos relacionados con la accesibilidad, lo que conduce a la estrategia de formación, y generará expectativas, exigencias y demandas, que deberán ser canalizadas a través de la estrategia de participación.

- ✓ La **formación** capacita a los trabajadores de la Administración municipal para actuar a favor de la accesibilidad de una forma eficiente, facilita su correcta aplicación. La formación produce una participación e implicación mayor y más efectiva por cuanto genera un conocimiento y, en consecuencia, una CAPACIDAD; un ciudadano formado adecuadamente, desarrolla una mayor capacidad de influir sobre los ámbitos laborales o personales en que desarrolla sus actividades.
- ✓ La **participación** establece medios para canalizar tanto las demandas como las aportaciones de los ciudadanos y, particularmente, de los principales beneficiarios respecto a las condiciones de accesibilidad; establece los medios para conocer las necesidades, las

ideas y las aportaciones de los ciudadanos, y así enriquecer los proyectos y legitimar las acciones que se emprendan.

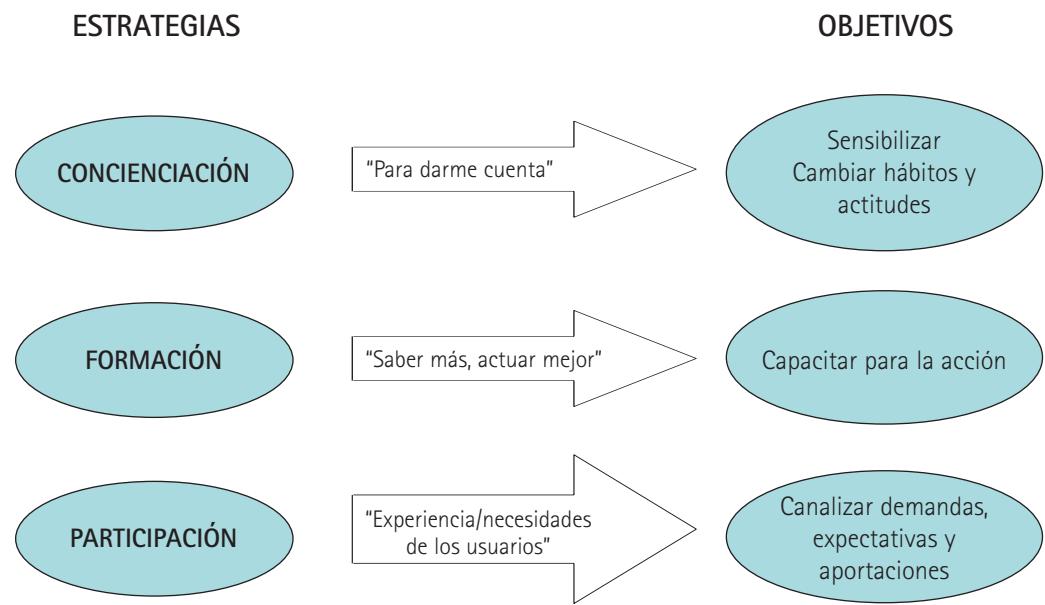
Establecer canales de participación o espacios de dialogo específicos para los principales colectivos beneficiarios de las mejoras de accesibilidad, garantiza la realización de su derecho efectivo de participación en la vida política, potencia su visibilidad y facilita el conocimiento de sus demandas.

Se puede avanzar así hacia la construcción de una *cultura de la accesibilidad*; una situación caracterizada por la **igualdad de oportunidades** de todos los ciudadanos en la que la accesibilidad se convierte en una norma incorporada a la actitud de las personas y a cualquier intervención o producto público y privado.

El siguiente Gráfico muestra la relación entre los objetivos propuestos y el tipo de intervención necesario.

### GRÁFICO 6

*Estrategias y objetivos transversales en una Política Integral de Accesibilidad en el Municipio*



Fuente: Elaboración propia.

El Ayuntamiento debe ser consciente de que la concienciación, formación y participación contribuyen a lograr respeto y valoración hacia las políticas de promoción de accesibilidad por parte de la ciudadanía. Esto provoca otras consecuencias positivas, a modo de efecto dominó: si las mejoras de accesibilidad se reconocen como un beneficio para todos, habrá mayor civismo y cuidado del entorno público afectado, mayor colaboración y actitudes más positivas.

## 9.2. Los principales actores en la consecución de un medio accesible

Todas las políticas de accesibilidad requieren la implicación de una gran diversidad de colectivos y cada uno de ellos necesita un nivel específico de concienciación, formación, demanda o implicación. Por tanto, las estrategias mencionadas deben enfocarse estratégicamente a cada agente o colectivo ciudadano diferenciado, ya que cada uno responderá a actitudes y hábitos sustancialmente diferentes y necesitará satisfacer demandas y necesidades distintas.

Por ello, las campañas de concienciación, los programas de formación y los procesos participativos deben ajustarse a los hábitos, actitudes y necesidades concretas de los colectivos a quien vayan dirigidos, esto es, deben diseñarse de forma específica y estratégica. Eso requiere un análisis de los actores y sus implicaciones en la consecución de un medio accesible, diferenciando los colectivos a quién deben dirigirse las acciones concretas, para ello se debe responder a las siguientes preguntas:

- QUIÉN INCIDE de forma directa sobre la provisión o falta de accesibilidad en el municipio, los que podemos denominar "colectivos de alto impacto".
- CÓMO INCIDE cada agente o colectivo, y desarrollar estrategias concretas de concienciación y/o formación e información al respecto.
- QUIÉNES SE BENEFICIAN de las políticas de accesibilidad en el municipio: personas discapacitadas, mayores, mujeres embarazadas, padres y madres, etc. Es necesario hacer las diferenciaciones precisas desde la definición de los objetivos e incorporar sus demandas y necesidades concretas desde la fase de diseño hasta la fase de puesta en marcha y aplicación de la política.

A los efectos de esta guía distinguiremos, en un principio, los siguientes colectivos:

- o La ciudadanía.
- o *Los colectivos de alto impacto.*
- o Los principales colectivos beneficiarios.

Además de estos colectivos, es preciso tener en cuenta a la propia autoridad local o Ayuntamiento. En el siguiente Gráfico se identifican y relacionan estos actores:

## GRÁFICO 7

*Red de actores en la promoción y mantenimiento de la Accesibilidad Universal*



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla que se muestra a continuación se detallan las estrategias destinadas a cada uno de los colectivos mostrados en el Gráfico así como los objetivos que se pretenden lograr:

**TABLA 10**  
*Estrategias transversales y colectivos objeto*

ESTRATEGIA	COLECTIVO	OBJETIVOS GENERALES
CONCIENCIACIÓN	CIUDADANÍA	Promover una imagen de la accesibilidad amable positiva y beneficiosa para todos.
CONCIENCIACIÓN ESPECÍFICA	COLECTIVOS DE ALTO IMPACTO (trabajadores de la construcción, automovilistas, dueños de establecimientos, comerciantes...)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cambiar hábitos y actitudes creadores de barreras.</li> <li>2. Promocionar la accesibilidad en locales de concurrencia pública.</li> </ol>
PARTICIPACIÓN	PRINCIPALES BENEFICIARIOS	Promover la participación activa en la sociedad de estos colectivos.
FORMACIÓN	AUTORIDAD LOCAL	Capacitar para promover la gestión de la accesibilidad desde la propia autoridad local.

Fuente: Elaboración propia.

En los apartados que siguen se desarrollan los pasos a seguir con cada una de las estrategias, diferenciando entre las acciones y los colectivos a quien van dirigidas. Se definen de forma genérica, y aunque están pensados para Ayuntamientos de un tamaño grande, con un cierto número de técnicos y posibilidades financieras, las ideas y orientaciones se pueden desarrollar de forma independiente y adaptar a las circunstancias de cada localidad (tamaño, necesidades y medios). El tamaño pequeño de la localidad no debe imposibilitar la puesta en marcha de campañas de menor escala, con menores recursos y fases, o dirigidas a objetivos más específicos que las aquí desarrolladas.



## CAPÍTULO 10. La concienciación: promocionando la accesibilidad en el municipio

Para el desarrollo de la estrategia de concienciación del Ayuntamiento se propone la realización de una **campaña** basada en algunos principios generales:

- El éxito de una política depende en gran medida de la creación de una imagen única y diferenciadora que ampare todas las acciones y aproveche la sinergia entre ellas.
- Hay que cambiar la percepción que se tiene de la accesibilidad con un enfoque marginal y "triste" a otro universal, amable y positivo.
- Todo tipo de ciudadanos y de empleados públicos pueden ser objetivo potencial de una campaña, pues todos deben comprender, valorar, aplicar y exigir una intervención municipal en esta materia. Pero cada colectivo requerirá un nivel específico de información, ya que responde a hábitos y actitudes sustancialmente diferentes.

### 10.1. Diseño de una campaña de concienciación

El desarrollo de la estrategia de concienciación en cualquier municipio o ciudad se debe basar sobre la idea de que los ciudadanos son sujetos pasivos y sujetos activos de las condiciones de accesibilidad:

- Como **sujetos pasivos**, los ciudadanos son beneficiarios de la accesibilidad porque la accesibilidad mejora su calidad de vida (ver foto superior pág. siguiente).
- Como **sujetos activos**, los ciudadanos son generadores de barreras o de accesibilidad según el caso. Buena parte de las barreras que se generan en los municipios son temporales, generadas por hábitos y comportamientos ciudadanos (ver foto inferior pág. siguiente).

En las imágenes que se muestran a continuación se pueden ver varios ejemplos.



Un espacio accesible para todos proporciona la posibilidad de descanso, de juego, de relación. Es de fácil acceso y uso, proporciona comodidad y seguridad (está bien iluminado, los coches tienen un acceso limitado, etc). Es un beneficio para todos.



Las conductas incívicas provocan barreras a menudo infranqueables. Las medidas disciplinarias y de control deben ir acompañadas de acciones preventivas de concienciación.

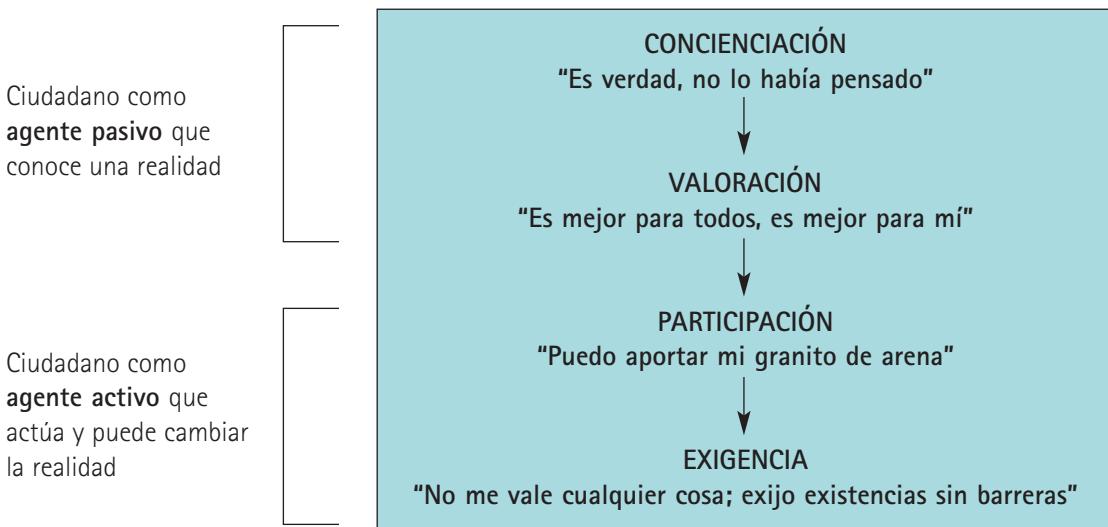
Esta doble condición es la que debe guiar la aplicación de la estrategia de concienciación. Las campañas correspondientes deben partir de esta base y girar en torno a mensajes como los siguientes:

- **SI ES ACCESIBLE ES PARA TODOS**
- **QUE SEA ACCESIBLE ES COSA DE TODOS**

Para articular este tipo de mensajes y transmitirlos de forma adecuada se debe realizar una campaña estructurada en fases de acuerdo a los objetivos predeterminados. Una buena secuencia de los objetivos a lograr, acompañada de lemas que sinteticen su alcance, se muestran en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 8**

*Diseño y fases de una campaña de concienciación*



Fuente: I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (PndA).

Tal y como se muestra en el gráfico anterior, y de acuerdo a la doble condición de la ciudadanía, la campaña debe evolucionar desde un enfoque de concienciación *pasiva* en la que se presenta el significado de las implicaciones y las ventajas de la Accesibilidad Universal (qué es y por qué es importante la accesibilidad), hacia enfoques más activos dirigidos a promover la participación ciudadana con respecto a la problemática (*qué puedo hacer yo en materia de accesibilidad*). Entre ambos extremos, la campaña se divide en fases entre las cuales –de forma complementaria– se deben proponer otras campañas de concienciación o informativas específicas dirigidas a colectivos de mayor impacto en las condiciones de accesibilidad (colectivos de alto impacto), tales como profesionales de la arquitectura y construcción o de la hostelería, ocio y turismo (ver apartado 9.1).

## 10.2. Fases en las campañas de concienciación

De forma general, y con independencia de los medios de difusión utilizados, las campañas de concienciación a realizar pueden tener las siguientes fases:

1. Cuando el objetivo principal es CONCIENCIAR, es importante comenzar por FACILITAR UNA ADECUADA INFORMACIÓN que posibilite a los ciudadanos acercarse al tema planteado. Es preciso que conozcan:
  - ✓ Que la ciudad está llena de barreras que impiden la integración de todos en igualdad de condiciones, y que estas barreras no únicamente son físicas, sino que pueden tener las siguientes manifestaciones: barreras en la vía pública, barreras en la edificación, barreras en el transporte, barreras en la comunicación y barreras en la señalización.
  - ✓ Que existen personas con diversas discapacidades: Personas con movilidad reducida (PMR), personas con deficiencias visuales, sordos, personas con deficiencias auditivas, ciegos, personas con deficiencias mentales, cognitivas e intelectuales.
  - ✓ Que estas personas están más presentes y parecen más numerosas cuando las condiciones de accesibilidad son las más adecuadas. En caso contrario suelen permanecer confinadas en sus casas o centros especiales sin oportunidad de participar activamente en la sociedad.
2. Cuando el objetivo principal es que los ciudadanos RESPETEN y VALOREN la accesibilidad, es preciso INFORMAR Y QUE SE CONOZCA:
  - ✓ Que la accesibilidad nos afecta a todos porque todos nos podemos encontrar en situaciones de desventaja temporal –podemos tener un accidente, trasladar bultos, pasear con niños, movernos con prisa y con maletas, etc.– y todos envejeceremos.
  - ✓ Que la accesibilidad posibilita la integración de las personas discapacitadas y a su vez facilita y mejora la calidad de vida de todos, esto es, "lo que es una necesidad de algunos pocos es una mejora para muchos".
  - ✓ Que todos tenemos responsabilidad en que haya unas condiciones propicias para la participación de las personas con discapacidad en la sociedad, y que estas condiciones son, además, necesarias y beneficiosas para todos.
3. Una vez se ha despertado el interés de la sociedad por esta temática, se busca la PARTICIPACIÓN de la ciudadanía en la consecución de un medio accesible; es decir, que todos los ciudadanos, cada uno en su condición y en el rol que desempeña en su vida diaria, se convierta en generadores de accesibilidad<sup>56</sup>, por lo que se debe buscar:
  - ✓ Cambios de actitudes sustanciales: transformar los comportamientos creadores de barreras en comportamientos que generan la accesibilidad.
  - ✓ La reflexión: qué es lo que como ciudadano debo hacer o tener en cuenta para contribuir a la solución del problema y no a agravarlo.

<sup>56</sup> La mayoría de las barreras que se generan en los municipios son temporales y se crean por comportamientos ciudadanos; al hablar de generadores de accesibilidad nos referimos a hábitos favorables a la promoción de la accesibilidad (ejemplo, no aparcar encima de un paso de cebra).

- ✓ Identificar casos concretos de actitudes negativas y alternativas positivas.
- ✓ La autocritica del Consistorio respecto a las intervenciones realizadas con anterioridad también puede provocar la reacción participativa.

En esta fase es donde se deben desarrollar campañas informativas adicionales a colectivos concretos de alto impacto, tales como comerciantes, bares, automovilistas, obreros, etc. Los ejemplos concretos se desarrollan en el apartado siguiente.

4. Por último, se debe lograr que la ciudadanía busque la manera de participar más activamente, conozca sus derechos y exija el cumplimiento de las condiciones necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades de todos: que los mismos ciudadanos EXIJAN cambios y aporten ideas. Estos últimos objetivos deben canalizarse a través de procesos participativos en el desarrollo de las políticas, oficinas de información al ciudadano, etc. En definitiva, se buscará:

- ✓ Fomentar el asociacionismo.
- ✓ Establecer canales de participación y denuncia.
- ✓ Ofrecer una imagen de Ayuntamiento que responde ante sus vecinos.

## 10.3. Puesta en práctica e instrumentos de las campañas de concienciación

La mayor parte de la ciudadanía ignora la amplitud y relevancia del concepto accesibilidad y sus consecuencias. A menudo, lo que se conoce está únicamente relacionado con las barreras y cómo éstas afectan a parte de la población –personas discapacitadas–, o se identifica con soluciones asistenciales. El objetivo principal de cualquier campaña de concienciación sobre un programa o política de accesibilidad debe ser darlo a conocer, buscando que las intervenciones no se identifiquen con soluciones minoritarias, marginales y tristes, sino universales, amables, positivas y beneficiosas para todos. Además, las campañas deben buscar la implicación de toda la ciudadanía. Por tal motivo, y respetando las fases definidas en el apartado anterior, se deben llevar a cabo las acciones que se describen a continuación; éstas se modularán de acuerdo a los objetivos de cada fase:

### 10.3.1. Creación de una imagen o símbolo identificador

Crear una imagen propia y aglutinadora de la política de accesibilidad, ya que una imagen unifica todas las acciones que se realizan y las dota de una firma propia. Esta imagen debe identificar la accesibilidad con la mejora de calidad de vida de todos los ciudadanos de forma directa. Ello posibilitará que

- ✓ Las obras de mejora de accesibilidad en el municipio, así como los diferentes planes y programas de actuación, se identifiquen con la política de accesibilidad; de esta forma se sabrá que las intervenciones, aunque puedan causar molestias, nos benefician a todos.
- ✓ La creación de acreditaciones de accesibilidad mediante las cuales se mejorará la imagen de los locales que cumplan con los requisitos de accesibilidad. Estas acreditaciones servirán para identificar cuáles son los locales de acceso público que cumplen con los

criterios de accesibilidad y a los que todos los ciudadanos pueden acceder en igualdad de condiciones.

### 10.3.2. Descripción de los medios para la puesta en marcha de la campaña<sup>57</sup>

En el desarrollo de la campaña se debe contar con los medios que se describen a continuación; su uso debe ser en función del orden establecido en la definición de las fases en el apartado anterior. En todo momento se debe mostrar la accesibilidad como un aspecto de mejora y bienestar, más como una SOLUCIÓN que como una NECESIDAD.

En las dos primeras fases, el Ayuntamiento debe, en primer lugar, sensibilizar a los ciudadanos sobre qué es la accesibilidad, y en segundo lugar, informar sobre qué implicaciones tiene. En una tercera fase los mensajes serán más específicos, dirigidos a transformar actitudes y hábitos concretos. Para ello se dispone de los siguientes medios:

1. **Carteles.** Deben ser simples, su impacto será mayor si son inmediatos y fáciles de recordar. Es necesario utilizar caracteres grandes y el mínimo texto posible, hay que respetar la "regla de los tres segundos", según la cual una persona que pasa en automóvil o autobús debe poder percibir el mensaje en ese lapso de tiempo. Es preciso utilizar una imagen o símbolo (ver primera acción) que luego se identifique con todas las intervenciones que se realizan a favor de la accesibilidad. De ser posible, debe incluir una dirección y un número de teléfono a donde puedan dirigirse los ciudadanos que tengan interés en informarse más. Su utilidad es la siguiente:
  - Permiten fijar elementos clave de la campaña.
  - Permiten mostrar mensajes concretos dirigidos a
    - La ciudadanía en general, con mensajes de concienciación en una primera fase y con información sobre las implicaciones que tiene la falta o provisión de la accesibilidad en la segunda fase.
    - Colectivos específicos de alto impacto con mensajes dirigidos a transformar actitudes generadoras de barreras en actitudes generadoras de accesibilidad (automovilistas, motoristas).

<sup>57</sup> Los medios para la realización de las campañas de concienciación han sido elaborados a partir de los siguientes documentos: *Campañas de sensibilización y acciones de presión, Cómo participar en el año europeo y promover los derechos de las personas con discapacidad en Europa*, elaborado en el marco del Año Europeo de las Personas con Discapacidad. Y *Para evitar Tropiezos. Manual para la realización de una campaña de mentalización sobre accesibilidad al medio físico* (cita completa desarrollada en la bibliografía).



Fuente: MINUSVAL, Número especial sobre accesibilidad (IMSERSO, 2004).

- Es preciso utilizarlos para dar publicidad a otros actos con fines de sensibilización. (charlas, exposiciones, mesas redondas, etc).
2. **Folletos.** Es posible distribuirlos directamente a domicilio o en lugares públicos (comercios, bibliotecas, consultas de dentistas, médicos, etc.). Deben incluir un teléfono de información donde se pueda acudir en el caso de que alguien quiera un información más extensa. Su utilidad es la siguiente:
- Ampliar la información limitada que permiten mostrar los carteles.
  - Permiten desarrollar mensajes e información dirigidos a:
    - La ciudadanía en general con mensajes de concienciación e información sobre el concepto de Accesibilidad Universal, el Diseño para Todos y los beneficios que comporta la accesibilidad para todos.
    - Colectivos específicos de alto impacto con mensajes dirigidos a promover la accesibilidad (comerciantes y dueños de establecimientos).
3. **Adhesivos.** Su utilidad es complementaria a los dos medios desarrollados con anterioridad, deben contener mensajes cortos. Se deben distribuir en lugares públicos. Su utilidad es la siguiente:
- Difundir mensajes.
  - Denuncia de conductas generadoras de barreras (coches mal aparcados, motos, obstáculos que generan barreras temporales).

- Pueden mostrar mensajes dirigidos a los jóvenes y niños y cumplirán una función educativa.
  - Pueden servir para identificar lugares, entornos y servicios accesibles o no accesibles.
4. **Los medios de comunicación locales.** Se debe dar publicidad a las políticas de accesibilidad y a las actuaciones que se realicen para su promoción, los medios de comunicación son una buena herramienta al respecto. Su función es meramente divulgativa.
  5. **Actos o eventos.** Charlas informativas y mesas redondas. Cuando se organiza un acto de estas características, es importante preparar un documento informativo al respecto y darle publicidad: Relaciones con los medios, apoyo de famosos, galas, carteles, el boca a boca, etc. Estos actos se deben realizar en una tercera fase y siempre en función de la receptividad generada en la ciudadanía en las dos primeras fases de la campaña.
  6. **Exposiciones sobre accesibilidad.** Las exposiciones sobre accesibilidad son una actividad que se puede dirigir a toda la ciudadanía, pero que a su vez –con el enfoque adecuado– es realmente interesante para técnicos y profesionales (del urbanismo, del transporte, de la edificación, etc.). Es necesario recalcar que el aprovechamiento de este recurso probablemente sea mayor en las ciudades grandes, donde se cuenta con asociaciones y colectivos más significativos de los colectivos mencionados. Estas exposiciones se pueden organizar de varias maneras y con objetivos diferentes. Su utilización puede hacerse en una segunda o tercera fase según el objetivo que se pretenda lograr.
  7. **Otras actividades dirigidas a la población infantil.** Dentro de cualquier campaña de concienciación, y siguiendo siempre las fases que se han definido, es preciso hacer hincapié sobre la población infantil. Se pretende a medio-largo plazo garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos. Este planteamiento es un reto que debe lograrse mediante cambios de actitud importantes de toda la sociedad, y no se debe perder de vista que los niños de hoy son las personas que conformarán la sociedad de mañana, y el cambio social que se pretende sólo es posible a través de la Educación en Accesibilidad Universal a la población infantil. Si no se incide sobre la población infantil, el cambio que se podrá llegar a producir será única y exclusivamente transitorio. A continuación se hace un listado de posibles actividades a realizar con la población infantil (ya sea a través de las escuelas municipales o en horario extraescolar de actividades de tiempo libre y otras).
    - *Cuentafórum.* Es una actividad que se puede organizar en la biblioteca municipal o distrital. Implica la participación de una persona o colectivo que se dedique a contar cuentos (cuentacuentos) y se debe basar en la explicación de historietas que promuevan el concepto de diversidad, la discapacidad y la accesibilidad como medio para mejorar la calidad de vida de todas las personas. Esta actividad debe estar dirigida a niños de entre cuatro y 10 años.
    - *Concursos de dibujo y redacciones.* Los concursos de dibujo y de redacciones son actividades que puede organizar el Ayuntamiento a través de la escuela. Los temas deben estar relacionados con la diversidad, discapacidad, accesibilidad, etc.
    - *Otros.* Gymkhana de accesibilidad, autobuses o jornadas itinerantes, cursillos, etc.

### 10.3.3. El público objetivo

Debe tenerse en cuenta que la estrategia de concienciación se basa en un conjunto de acciones que se dirigen a diferentes colectivos:

- **LA CIUDADANÍA.** Es el objetivo más amplio, que a su vez engloba a todos los demás.
- **LOS COLECTIVOS DE ALTO IMPACTO:** Son colectivos que con su actitud diaria y sus hábitos se convierten en generadores de barreras en el municipio, estos colectivos deben ser público objetivo de campañas informativas adicionales en las que el mensaje que debe lograrse transmitir debe ser “*no crees más barreras*”. Entre otros, podemos destacar los siguientes:
  - Automovilistas.
  - Motoristas.
  - Trabajadores de limpieza de edificios/montadores de andamiajes.
  - Trabajadores de la construcción.

Por otra parte, se debe promover la accesibilidad en los espacios de concurrencia pública y de titularidad privada, por lo que, a estos efectos, también se consideran colectivos de alto impacto los comerciantes/dueños de establecimientos.

El Ayuntamiento debe contemplar las *actitudes generadoras de barreras* de esos colectivos y cuál es su manera de incidir sobre el estado de la accesibilidad en el municipio. Una vez identificado, debe desarrollar las correspondientes acciones al respecto; estas acciones deben ser informativas y se deben poner en marcha en la tercera fase del desarrollo de la campaña de concienciación. A continuación se muestran unos ejemplos:

- ✓ **Empresarios y trabajadores de limpieza de edificios/montadores de andamiajes.** En la mayoría de los casos, estos empresarios y trabajadores no tienen conciencia o criterios sobre accesibilidad y generan barreras en su labor diaria al instalar los andamios sin tener en cuenta el ancho de paso, colocación de contenedores, etc. Con independencia de la necesaria labor de control y disciplina, por parte de la autoridad municipal, la remisión de información sobre nociones básicas de accesibilidad a este colectivo puede ser una buena estrategia para hacer frente a este tipo de barreras.
- ✓ **Motoristas y automovilistas.** A menudo, los coches y/o las motos se aparcan sobre el paso de cebra o sobre la acera obstaculizando el paso. Es necesario articular mensajes específicos de concienciación para evitar la creación de barreras y obstáculos, los medios pueden ser carteles colocados por toda la ciudad y folletos informativos que se coloquen en cada uno de los vehículos mal estacionados. También se pueden utilizar adhesivos que denuncien el mal comportamiento.
- ✓ **Comerciantes y dueños de establecimientos.** En sus labores diarias, las personas que trabajan en comercios, supermercados, bares y terrazas, etc., generan barreras dejando cajas / carteles de menú u objetos similares en lugares donde se interrumpe el paso.
- ✓ Por otra parte, es necesario promocionar la accesibilidad en lugares de acceso público tales como bares, discotecas, comercios, etc. Por esta razón, es preciso concienciar a este

colectivo de forma específica en una primera fase y promocionar la imagen de la accesibilidad en una segunda fase. Se debe dar publicidad a la idea de que la única diferencia entre los espacios no accesibles y los accesibles es que en el segundo de los casos su diseño se ha efectuado de acuerdo a las necesidades de un mayor número de usuarios y, por tanto, es un espectro mayor de personas el que puede acceder a ese espacio y consumir en él.

# CAPÍTULO 11. La formación, capacitando para la acción

La formación, entendida como la capacitación de los principales agentes involucrados en la promoción de la accesibilidad, constituye uno de los factores determinantes para un cambio en favor de la Accesibilidad Universal como el que se pretende propiciar en los municipios.

Para materializar y poner en marcha esta Política Integral de Accesibilidad, es preciso capacitar a los funcionarios y miembros de la autoridad local, al ser ésta la principal responsable de la consecución de un medio accesible<sup>58</sup>. Para ello, se plantea y justifica la necesidad de poner en marcha –en el seno de la misma Administración municipal– un plan de formación en Accesibilidad Universal.

## 11.1. Necesidad y objetivos básicos de un plan de formación en Accesibilidad Universal

Como es bien sabido, a lo largo del tiempo, e incluso aún hoy, el concepto de accesibilidad se ha venido asociando estrictamente con el de discapacidad, y más concretamente con las necesidades de las personas con movilidad reducida como principales o únicos beneficiarios. La provisión de accesibilidad se ha venido asociando, así mismo, con las barreras físicas y la necesidad de servicios sociales compensatorios.

Pero al concebirse hoy la accesibilidad como un concepto mucho más amplio, directamente asociado con la igualdad de oportunidades en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes de todas las personas, vinculado con todas las infraestructuras y equipamientos o la provisión de servicios públicos, su tratamiento adquiere mucha mayor importancia en el seno de la Administración Local. Consecuencia de ello, la formación en Accesibilidad Universal es una necesidad cada vez mayor en el ámbito municipal.

La accesibilidad es una materia transversal, que cobra especial relevancia en la dotación de infraestructuras y servicios públicos, por tanto, tal y como se explica en el Capítulo 5, **debe estar presente en todos los departamentos que gestionan las actividades, programas o servicios la autoridad local**, motivo por el cual se propone la realización de un plan de formación dirigido a la autoridad local en su conjunto. Este plan debe incluir, fundamentalmente, los siguientes contenidos:

1. Unos conocimientos comunes y básicos esenciales para la **dotación de servicios públicos accesibles y la gestión de programas que garanticen la igualdad de oportunidades** y la posibilidad de elección de todas las personas ante las diferentes ofertas urbanas.
2. Complementariamente, una parte más aplicada, referida a la **aplicación de condiciones básicas** en el medio físico, entorno virtual e infraestructuras de transporte.

<sup>58</sup> Nos hemos centrado en la formación del personal de la Administración municipal por ser éstos los agentes con más incidencia sobre el estado de la accesibilidad en el municipio. No obstante, es preciso señalar que la formación puede abarcar a múltiples colectivos fuera de la Administración Local y que cada colectivo (trabajadores de la construcción, dueños de establecimientos, niños...) , en el marco adecuado, debería recibir formación o información en el nivel que le corresponde.

El objetivo principal de un plan de formación de estas características es que cada miembro de la administración municipal –en el desarrollo de su labor diaria– incluya la perspectiva de Accesibilidad Universal. De esta forma, se podrá establecer una base para garantizar el principio de igualdad de condiciones, promoviendo la posibilidad de elección y el uso no segregatorio de los espacios, servicios y productos públicos de forma autónoma. Para ello el plan de formación en Accesibilidad Universal debe estar destinado a que los técnicos y responsables del Ayuntamiento desarrollen las siguientes capacidades:

- ✓ Emprender acciones y programas de actuación de accesibilidad de forma innovadora y promoviendo una gestión transversal.
- ✓ Incluir la perspectiva de la Accesibilidad Universal en el planeamiento urbano y territorial, en la edificación y en las políticas y planes de movilidad, así como en su posterior gestión y mantenimiento.
- ✓ Incorporar la accesibilidad como parte de la sostenibilidad en las políticas medioambientales.
- ✓ Incorporar la perspectiva de Accesibilidad Universal en las infraestructuras de transporte público.
- ✓ Incorporar la perspectiva de la igualdad de oportunidades en las políticas de inclusión social.
- ✓ Garantizar la participación de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones en el diseño y aplicación de las políticas generales.
- ✓ Incorporar ofertas culturales y de turismo accesibles en las actividades habituales que se desarrollan en el municipio.
- ✓ Incorporar criterios de Accesibilidad Universal y Diseño para Todos en los Planes de Rehabilitación del Casco Histórico.
- ✓ Ofrecer un servicio público accesible y pensado para todos.
- ✓ Garantizar el mantenimiento del estado de la accesibilidad mediante la evitación de la creación de barreras temporales.
- ✓ Realizar las tareas de control necesarias del estado y mantenimiento de la accesibilidad en el municipio.

## 11.2. Principales contenidos según los distintos responsables municipales

Para lograr los objetivos mencionados en el apartado anterior, el Plan de Formación debe plantear dos enfoques y contenidos complementarios:

1. Dotar a los trabajadores de la Administración y principales responsables de área de los siguientes conocimientos básicos:

- ✓ Igualdad de Oportunidades y diversidad funcional de los ciudadanos.
- ✓ Accesibilidad Universal.
- ✓ Vida autónoma y derecho a elección.
- ✓ Relación capacidad-entorno, producto, servicio para el desarrollo de libertades fundamentales en condiciones de igualdad.

2. Dotar a los técnicos responsables de los conocimientos necesarios para su capacitación en aras de diseñar, gestionar y mantener unos entornos y unos equipamientos municipales accesibles. Este enfoque debe contemplar el desarrollo de los contenidos técnicos y normativos específicos aplicados a los diferentes ámbitos a los que afecta la accesibilidad: el medio físico, la edificación, el transporte y la comunicación o señalización, así como el entorno virtual.

Con objeto de adaptar esta tarea a las actividades y los servicios del personal del Ayuntamiento, distinguiremos tres niveles dentro de la Administración Local<sup>59</sup>.

1. El **nivel político**, en el que se sitúan los órganos de gobierno municipal (pleno, alcalde, tenientes de alcalde y comisión de gobierno) y los órganos consultivos informativos y de apoyo de los anteriores (Comisiones informativas, Comisiones especiales, etc).
2. El **nivel ejecutivo de administración**, integrado por estructuras que preparan fundamentan, formalizan y ejecutan los objetivos estratégicos y decisiones de gobierno. Dentro de este nivel ejecutivo, es preciso tener en cuenta "el personal de mando", es decir, dentro del aspecto más administrativo, puede que exista (sobre todo en los Ayuntamientos grandes) personal de coordinación y dirección de diferentes áreas.

Puede haber un área de planificación y desarrollo que coordina las áreas de urbanismo, arquitectura, medio ambiente, vialidad y mantenimiento, o pueden existir diferentes jefaturas de servicio al mando de diversas áreas que tengan puntos en común.

3. El **personal de apoyo**, compuesto por personal de la misma Administración Local o personal perteneciente a una empresa externa (subcontratada) que desarrolla tareas en cuyo desempeño es preciso tener en cuenta criterios de Accesibilidad Universal: Personal de atención al público, personal de limpieza, recogida de basuras, policía local, etcétera.

Cada uno de estos niveles requiere de un conocimiento diferenciado; como sabemos, la incidencia sobre el estado de la accesibilidad de cada uno de estos agentes difiere en función del tipo de labor desarrollada. El tipo de formación a recibir deberá ser, en consecuencia, más técnica y específica, en unos casos, más conceptual y básica, en otros.

Así, los conocimientos que prioritariamente debe adquirir el arquitecto municipal son referentes a la aplicación de criterios técnicos en el desarrollo de los proyectos en el municipio, mientras que un técnico del área de Cultura deberá conocer sobre todo las formas de incluir la perspectiva de Accesibilidad Universal en las actividades culturales que se desarrollan en el municipio; del mismo modo, el personal de mantenimiento de edificio públicos deberá tener conocimiento de criterios básicos de gestión para el mantenimiento de espacios accesibles.

<sup>59</sup> División y conceptos de elaboración propia a partir del análisis del siguiente artículo (Colomar Albajar, 1997), *Los Modelos organizativos para la diversidad local. Niveles y esferas de la organización municipal*. Es preciso aclarar que tanto estas distinciones como las posibles clasificaciones que se hagan son orientativas, ya que tal y como se especifica en el artículo 20.1.c de la Ley de Bases de Régimen Local, *el resto de los órganos complementarios al alcalde, tenientes de alcalde y pleno –con independencia de las especificaciones acerca de la comisión de gobierno– se establece y regula por los propios Municipios en sus Reglamentos orgánicos, sin otro límite que el respeto a la organización determinada por la ley*.

En el **Anexo** se desarrolla una tabla en la que se identifican los contenidos y necesidades de aprendizaje que cada nivel del personal municipal debería adquirir.

Debe quedar claro que las necesidades que se muestran son indicativas e introductorias y que cada uno de los temas planteados necesita profundización y desarrollo.

La tabla se presenta como una herramienta o guía en la que se recalca la necesidad de formar a la mayoría de los trabajadores de la Administración, y que esta formación ha de ser transversal a las habituales áreas o departamentos definidos por la propia estructura de la Administración.

La formación puede realizarse en forma de talleres, cursillos o elaboración de materiales didácticos –siempre en función de las necesidades particularizadas y recursos disponibles de cada Ayuntamiento-. Dada la especialización técnica de algunos sectores a los que afecta, estos planes de formación se deben buscar en las ofertas de formación de consultoras externas especializadas o se deben demandar en el momento de convocar a concurso público la redacción de un plan de accesibilidad (ver Capítulo 6).

# CAPÍTULO 12. La participación ciudadana: el papel de los principales beneficiarios de la accesibilidad

La participación es un derecho fundamental de la ciudadanía, y como tal, implica la obligación por parte de las Administraciones Públicas de informar a sus ciudadanos y hacerles partícipes del desarrollo de sus políticas; *participar* es una forma de ejercer nuestros derechos y cumplir nuestros deberes como ciudadanos.

En el proceso de puesta en marcha de una Política Integral de Accesibilidad, la estrategia de *participación ciudadana* está destinada a potenciar la participación activa en la sociedad de las personas directamente afectadas por la falta de accesibilidad; con este objeto, se busca definir los medios para crear espacios específicos de diálogo, en los que se explicitarán sus demandas y necesidades, ya que sin la creación de estos espacios específicos su perspectiva no es tenida en cuenta ni en la definición del modelo ciudad ni en la definición del modelo de transporte u otras políticas relevantes, resultando de esta forma en políticas y programas discriminatorios.

## 12.1. Objetivos de la estrategia de participación

Mediante la creación de espacios específicos de diálogo para los principales beneficiarios de la accesibilidad se busca la consecución de los siguientes objetivos específicos:

1. **Participación completa y activa de las personas con discapacidad y personas mayores en la vida política y el desarrollo social**, como participantes en igual medida del uso del espacio, los equipamientos y los servicios municipales.

En el desarrollo de las políticas y programas municipales, con frecuencia, se identifica a los beneficiarios de las políticas públicas con patrones y roles pre establecidos, en los que priman los valores de las "mayorías" y de la "normalidad" (ver apartado 1.2). De esta forma, se contribuye a limitar o impedir el acceso, utilización y disfrute de los espacios, servicios y equipamientos municipales a las personas que no responden a dicho perfil. Por tal motivo, es preciso crear espacios específicos donde se contemplen las demandas y necesidades de las personas que se encuentran fuera de estos patrones, con objeto de hacerlas explícitas y hacer posible la satisfacción de todas las necesidades y voluntades en igualdad de condiciones.

2. **Conocer la experiencia cotidiana de los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad** con objeto de percibir la realidad a que se enfrentan diariamente, los verdaderos problemas y las principales necesidades que es preciso satisfacer. Con ello se busca la máxima eficacia a la hora de poner en marcha soluciones o proponer transformaciones.

## 12.2. Criterios de accesibilidad para el desarrollo de los procesos participativos

En la mayoría de los planes y programas locales se pueden definir unos períodos de exposición al público. En ellos se deben plantear las medidas específicas de accesibilidad para posibilitar y

potenciar la participación de las asociaciones de personas con discapacidad, personas mayores, colectivos de mujeres, etc. De esta forma, se recogerá la información necesaria y las opiniones de las personas directamente afectadas. La convocatoria a los participantes siempre se debe hacer en función de un análisis previo de la población directamente afectada y buscar la máxima representación de los colectivos existentes en cada localidad.

1. Como primer requisito, es imprescindible tener en cuenta que una participación efectiva debe basarse en una **información exhaustiva**. Cualquier política que incorpore la participación como una opción estratégica y estructurada para la acción, debe basarse siempre en una información previa, neutral y objetiva. Para ello, puede servir cualquiera de las siguientes herramientas: procesos de exposición directa a los ciudadanos, las campañas de concienciación, los espacios de información pública de las actuaciones urbanísticas, actos y exposiciones, etc.

Teniendo en cuenta que la convocatoria está dirigida específicamente a los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad, la presentación de la **información** debe ser **adecuada, clara y accesible** para todos. A continuación se muestran una serie de recomendaciones al respecto:

- ✓ Buscar la combinación de medios visuales y medios sonoros con objeto de ofrecer toda la información de forma clara y hacer que llegue a todos los colectivos.
- ✓ Dotar a los procesos de información de paneles informativos y dibujos gráficos que faciliten la comprensión de los procesos.
- ✓ Teniendo en cuenta que algunos colectivos pueden tener dificultades de comprensión (como son las personas mayores) es importante simplificar y aclarar los conceptos y el lenguaje. Se debe buscar la sustitución de las palabras técnicas de difícil comprensión por palabras o frases cotidianas. Por ejemplo, muchas personas no se sentirán capacitadas para opinar sobre el "planeamiento" pero probablemente sí manifestarán sus demandas sobre lo que consideran "un espacio habitable" según sus necesidades y expectativas.
- ✓ Se recomienda que al menos un técnico conozca la lengua de signos.

2. **Las instalaciones, los servicios y los medios destinados a la exposición pública deben ser accesibles.** Los elementos que intervienen para ello son: el entorno urbanístico inmediato, la edificación, la comunicación y la señalización, y los criterios que deben tenerse en cuenta son los siguientes:

- ✓ **El diseño.** El diseño de un espacio destinado a la exposición pública debe ser accesible desde su origen, y por tanto, también deben serlo los elementos del interior del espacio (macetas, lámparas, etc.), así como los que se utilicen para la exposición (paneles informativos, carteles, etc.).
- ✓ **El estado.** El mal estado y deterioro de diferentes elementos o espacios puede convertirlos en no accesibles, por lo que es preciso realizar una revisión antes de iniciar la exposición pública.
- ✓ **La ubicación de elementos.** Es preciso respetar criterios de accesibilidad en el momento de ubicar elementos tanto urbanos como de equipamiento interior de los edificios (lámparas en los pasillos, macetas, carteles, etc.).

3. Otro de los aspectos importantes a tener en cuenta es que el objetivo de cualquier proceso participativo debe ser favorecer un debate abierto y equilibrado entre los ciudadanos de forma que todos puedan expresar sus ideas en igualdad de condiciones y libertad, esto es, es preciso garantizar el tiempo y el espacio adecuados para propiciar la **deliberación** entre todos. En relación a este aspecto concreto:

- ✓ Es preciso que el debate se produzca en unas condiciones suficientemente flexibles para adaptarse a las capacidades y necesidades de los diferentes colectivos. (horario, posibilidad de descanso, comodidad y seguridad, etc.).
- ✓ Deben convocarse reuniones y convocatorias de mayor duración por estar dirigidas a los colectivos de personas discapacitadas y personas mayores.
- ✓ Debe permitirse la presencia de acompañantes e intérpretes.

### 12.3. La participación en los diferentes planes y programas sectoriales

Una Política Integral de Accesibilidad es sobre todo una política transversal que afecta a varias áreas del Ayuntamiento. Por lo tanto, afecta a varios planes y programas en los que es preciso incluir la perspectiva de Accesibilidad Universal:

- Los instrumentos urbanísticos: Del planeamiento (general, parcial y especial) y los proyectos de urbanización.
- Los planes de accesibilidad –o planes especiales de actuación.
- Los planes de movilidad.

Algunos de estos planes y programas (los instrumentos del planeamiento) incluyen en su regulación formas de participación y definen los momentos de consulta, mientras que otros (los Planes Especiales de Actuación y los planes de movilidad) carecen de regulación y no contemplan la obligatoriedad de insertar procesos participativos en su desarrollo. Independientemente de si recogen en su regulación la realización de procesos en los que se recoge información y se realizan consultas, es preciso definir de forma general unos objetivos específicos y unos mecanismos para desarrollar procesos realmente efectivos que sirvan para canalizar las principales demandas y necesidades de los principales colectivos beneficiarios de accesibilidad.

#### 12.3.1. La participación en los instrumentos urbanísticos<sup>60</sup>

El Plan General de Ordenación Urbana es el instrumento principal de la planificación urbana, éste comporta el establecimiento de dos formas de participación de los administrados mediante dos momentos de presentación de las propuestas, el segundo de éstos, debería ser también de aplicación a los planes de desarrollo y a los planes especiales dirigidos a la reforma o mejora de las zonas urbanas ya existentes.

Los procesos participativos que se deben poner en marcha en el desarrollo de estos programas, además de sus objetivos habituales, deben incorporar nuevos objetivos específicos, tales como:

<sup>60</sup> Ver desarrollo sobre instrumentos urbanísticos en Capítulo 6.

1. Analizar cómo viven en el municipio los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad, cuáles son los principales problemas con los que se encuentran derivados de la planificación y del diseño urbano, sus demandas y sus exigencias.
2. En el caso en el que haya procesos de planificación en curso, debe analizarse cómo estos procesos influyen en el uso y disfrute de la ciudad por parte de estos colectivos y deben articularse propuestas de actuación al respecto.
3. En los procesos de revisión del planeamiento vigente, se debe observar si su ordenación ha influido positiva o negativamente en la percepción, uso y disfrute de la ciudad por parte de estos colectivos. Deben recogerse las valoraciones al respecto y utilizarlas a la hora de incluir cambios en el planeamiento.

Por estos motivos, es precisa una recogida de información exhaustiva y detallada en la que se verán reflejados todos los problemas a los que se enfrentan estos colectivos. Los medios que pueden utilizarse para recoger información son: encuestas, consultas electrónicas, encuestas deliberativas, etc.

Posteriormente, deberá analizarse esta información y establecer los medios necesarios para debatir y discutir las propuestas, las demandas y las posibles soluciones. Por tanto, una vez recogida la información, es necesario realizar un debate público, en el que discutirán las propuestas y demandas expresadas en las encuestas y consultas anteriores (los mecanismos para realizar debate y discusiones públicas se presentan al final de este apartado).

### 12.3.2. La participación en los Planes Especiales de Actuación (PEA)

Los Planes Especiales de Actuación son un instrumento que carece de un desarrollo reglamentario adecuado y en consecuencia no contempla procesos de consulta o participativos. No obstante, en calidad de instrumento principal de promoción de accesibilidad en el ámbito local, debería de incluirlos. A quién se dirija la convocatoria de participación dependerá de múltiples factores (movimiento asociativo de la localidad, ámbito de actuación, población directamente afectada, etc.) y será diferente en cada localidad; a pesar de ello, se pueden nombrar algunos colectivos a los que sería preciso implicar:

- ✓ Personas discapacitadas, ya sea a través del movimiento asociativo, ya sea a título individual.
- ✓ Personas mayores.
- ✓ Otros colectivos, como pequeños comerciantes, dueños de establecimientos o asociaciones de padres y madres.

Promover la participación activa de los pequeños comerciantes con motivo de la puesta en marcha de un plan de accesibilidad es una forma, no sólo de conocer sus demandas, sino también de promover su implicación y actitud positiva para conseguir un entorno urbano más accesible y la realización de adaptaciones en sus propios locales.

Por otra parte, es preciso definir –de forma análoga al resto de instrumentos del planeamiento– los momentos en los que se considera necesaria la inserción de procesos participativos.

1. **Primer momento.** Cuando se ha realizado el diagnóstico y se han definido las prioridades generales de intervención. En este momento se debe realizar una exposición pública en la que se asegure la asistencia de los colectivos anteriormente mencionados. En este acto, se deben recoger las opiniones de los asistentes mediante cuestionarios o formulación de preguntas abiertas. Se debe prestar especial atención a las demandas de las personas directamente afectadas, como, por ejemplo, los pequeños comerciantes, en el caso de que el plan se realice en una zona comercial.
2. **Segundo momento.** Una vez definidas las intervenciones y los objetivos concretos, debe realizarse un debate público en el que se cuestione si realmente se han tenido en cuenta las diferentes opiniones así como las demandas reflejadas en la fase anterior.

### 12.3.3. La participación en los Planes de Movilidad y los modelos de transporte

Los Planes de Movilidad también carecen de una regulación específica al respecto, por tal motivo también se considera necesario establecer los momentos en los que es preciso canalizar los procesos participativos. En este caso, los colectivos a los que se dirigirá la convocatoria también dependerán de múltiples factores, por lo que se recomienda convocar por lo menos a los mismos que en el caso anterior.

De forma similar a los PEA, también constan de una primera parte de diagnóstico y definición de objetivos y una segunda parte en la que se desarrolla un Plan de Actuación, por tal motivo se considera adecuado definir dos momentos de información y participación pública tal y como se muestra a continuación:

1. **Primer momento.** Cuando se ha realizado el diagnóstico y se han definido los objetivos generales. En este momento –al igual que en los PEA– se debe realizar una exposición pública en la que se asegure la asistencia y la participación de los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad. En este acto, se deben recoger las opiniones de los asistentes mediante cuestionarios o formulación de preguntas abiertas. Se debe prestar especial atención a las demandas de las personas directamente afectadas.
2. **Segundo momento.** Una vez definido el programa de actuación concreto. En esta fase, una vez se han recogido las opiniones y valoraciones de los ciudadanos, debe realizarse un debate público en el que se cuestione si realmente se han tenido en cuenta las diferentes opiniones así como las demandas reflejadas en la fase anterior.

De forma complementaria, a la hora de definir un modelo de transporte es preciso no perder de vista que éste debe definirse por el grupo de usuarios del mismo. En relación a este aspecto concreto, es necesario comenzar a desarrollar medidas para que los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad comiencen a participar en la definición del modelo de transporte de cualquier ciudad. Además, es preciso tener en cuenta que la accesibilidad en el transporte público tiene influencia directa sobre la calidad del mismo, sobre todo teniendo en cuenta que en las poblaciones de tamaño medio y grande muchos de los usuarios del mismo son personas mayores.

## El papel del Instituto Municipal de personas con Disminución (IMD) en el modelo de transporte de Barcelona

El Instituto Municipal de personas con Disminución de Barcelona se creó en 1989 y se ha consolidado como organismo autónomo del Ayuntamiento. Este Instituto tiene como objetivo garantizar la plena accesibilidad de todos los servicios para las personas con discapacidad.

Una de las comisiones más dinámicas del IMD es la Comisión de Transporte. Los temas que se debaten en esta Comisión son los siguientes:

1. Adaptación de los medios de transporte regular.
2. Transporte público especial para las personas con movilidad reducida.
3. Transporte privado.

El objetivo principal no es otro que permitir la participación y debate del IMD en todas las acciones referidas al transporte en la ciudad. Para ello se designa un representante del IMD en los diferentes operadores de transporte público de la ciudad.

### 12.4. Los mecanismos participativos<sup>61</sup>

En el desarrollo de los planes y programas mencionados es posible utilizar cualquier tipo de mecanismo participativo, no obstante en el desarrollo de este documento se ha optado por describir únicamente aquéllos que garantizan un mínimo de debate y grado de deliberación:

#### 12.4.1. Audiencias y *fórum*s

Este mecanismo responde a múltiples denominaciones. Se trata de la presentación de unas propuestas o resultados por parte de unos ponentes, y el posterior debate de estas propuestas entre el público. Esta forma de trabajar responde a las audiencias públicas que se realizan en los Ayuntamientos en cada uno de los planes y programas mencionados, es un mecanismo útil en la fase de información pública (primer momento).

Es preciso aclarar que la diferencia en los *fórum*s y las audiencias está en que las audiencias las realiza el equipo municipal mientras que los *fórum*s normalmente los suelen poner en marcha profesionales externos.

Este mecanismo es de utilización puntual y de duración limitada, las sesiones duran habitualmente entre dos y tres horas. Este periodo de tiempo es preciso alargarlo para facilitar la participación de personas discapacitadas, mayores, padres y madres, etc. También es necesario acomodar el horario de la exposición pública para promover la participación de estas personas y por último, es preciso hacer que la información sea clara y accesible para todos, combinando medios visuales y sonoros y un lenguaje claro y fácilmente comprensible.

<sup>61</sup> Los criterios de este apartado se han extraído del documento (Font y Blanco, 2003) *Eines per a la participació ciutadana, BASES, MÉTODES I TÉCNIQUES*, (Pindado, 2002), y *POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA, Participar en els municipis, ¿Qui, com y per qué?*, (cita completa en bibliografía).

Normalmente, la participación en estos procesos es abierta y puede participar quien quiera, no obstante, en este caso concreto, si lo que se pretende es insertar criterios de accesibilidad en los planes urbanísticos y los de movilidad y adecuar el desarrollo de los planes especiales de actuación a las necesidades concretas de los principales colectivos beneficiarios, es necesario enviar convocatorias a las asociaciones locales más representativas de estos colectivos y realizar convocatorias individualizadas a ciudadanos no afiliados que formen parte de los colectivos mencionados.

La primera parte de las sesiones acostumbra a dedicarse a la exposición de la presidencia y la segunda a recoger comentarios de la audiencia.

Buena parte de los procesos participativos que se han realizado en torno a las Agendas 21 en los últimos años han adoptado una forma similar a la descrita. La presentación del diagnóstico se realiza a manos de un experto especializado en el tema y las sesiones son dos y abiertas, la primera se hace para aquellos grupos y asociaciones que se piensa que pueden tener más incidencia en el tema y la segunda convocatoria se realiza para la ciudadanía en general.

Uno de los criterios más importantes a tener en cuenta en el desarrollo de estos mecanismos es que normalmente los aspectos y temas que se abordan –ya sea la accesibilidad en sí o la incorporación de criterios de accesibilidad en el planeamiento/planes de movilidad– se exponen desde un enfoque excesivamente técnico, por tal motivo, tanto si está en manos de la Corporación local como si es preciso expresar este requerimiento a un experto externo, se debe desarrollar la exposición pública siempre con un carácter pedagógico.

Debe tenerse en cuenta que este mecanismo, en su formato más habitual, es muy útil para proveer información sobre los procesos que se estén llevando a cabo no obstante, es preciso recalcar que no ofrecen el suficiente espacio para la deliberación y el debate. Se debe promover ampliar el formato y dotarlo de varias sesiones en las que forman parte diferentes colectivos, de esta forma se podrá dotar a este mecanismo del carácter deliberativo que precisa.

#### **12.4.2. Los Jurados ciudadanos**

En algunos casos se han denominado Núcleos de Intervención Participativa (NIP) y en otros se han conocido como Consejos Ciudadanos. Se trata siempre de un mismo mecanismo inspirado en el funcionamiento de los Jurados de la Administración de Justicia.

El objetivo es que un número determinado de ciudadanos, escogidos al azar, reciben información y deliberan durante unos cuantos días para acabar emitiendo un dictamen que explica lo que creen que se debe de hacer con una determinada actuación.

Normalmente funcionan en grupos de unas veinticinco personas, entre los cuales deberían estar representados los intereses de los principales colectivos beneficiarios. Para adoptar una misma decisión puede haber más de un Jurado, como es habitual, o un único Jurado.

Cada uno de los jurados –compuesto por los principales colectivos beneficiarios y personas a las que les pueda afectar el ámbito de decisión determinado– se reúne durante dos o tres días a jornada completa. Los participantes reciben una compensación por tener que dejar sus actividades cotidianas y se les facilita al máximo la participación, que es voluntaria.

Durante las jornadas de trabajo el debate combina la discusión en plenario y la discusión en pequeños grupos de cinco, lo que facilita la participación de todos.

Al final de los días de debate los participantes responden a un cuestionario, las respuestas de éste sirven para que los organizadores redacten el dictamen, que será supervisado por una comisión de participantes.

Las experiencias en el uso de este mecanismo son diversas y se han utilizado para la adopción de decisiones muy puntuales –como puede ser la construcción de una plaza– y para temas mucho más amplios, por ejemplo, la definición de criterios que deben guiar un Plan General de Ordenación Urbana.

#### 12.4.3. El taller de prospectiva

Esta es una herramienta muy útil que puede ser utilizada en diferentes circunstancias. Es un mecanismo que además de haber sido utilizado en varios Ayuntamientos españoles, cuenta con el aval de la UE y ha sido más bien conocido por su nombre en inglés, European Awareness Scenario Workshops.

En un taller de prospectiva se busca reunir a varios grupos de personas para discutir sobre los escenarios de futuro que ven en su ciudad respecto a las necesidades y demandas de accesibilidad y su posterior satisfacción.

Los tipos de colectivos que se debe buscar que participen en esta clase de procesos son cinco:

1. Provenientes del mundo laboral local (comerciantes, dueños de establecimientos, etc).
2. Provenientes del mundo asociativo (representantes de personas con discapacidad, mayores y mujeres).
3. Técnicos municipales.
4. Ciudadanos no afiliados.
5. Políticos.

El número de participantes debe ser entre 20 y 30 personas. Estos participantes se reunirán durante un tiempo determinado, que no será inferior a las seis horas pero puede ser superior (puede realizarse en una sola sesión o en varios días consecutivos). Las sesiones deben combinar el debate plenario con el trabajo en grupos pequeños, con ello se busca que el encuentro entre grupos diversos y el hecho de que cada colectivo se encuentre en grupos pequeños para que posteriormente se lleve a cabo un debate más amplio con todos los colectivos, ayuden a conseguir un debate rico e interesante.

A modo de ejemplo se presenta en el siguiente cuadro una posible propuesta sobre el desarrollo de un taller con este objetivo:

## TALLER: ¿CUALES SON NUESTRAS DEMANDAS DE ACCESIBILIDAD?

### 9.30 h. Reunión de bienvenida

**10.30 h. Debate** en pequeños grupos, se reúne cada colectivo por separado y designan a un moderador dentro del mismo. En este pequeño debate se discute sobre las demandas y necesidades de accesibilidad por grupos, también es preciso analizar las molestias que pueden causar las intervenciones de mejora (por ejemplo, en el caso de los comerciantes o dueños de establecimientos del municipio) y los beneficios que puede comportar el permitir el acceso a diversos colectivos de forma igualitaria.

### 11.30 h. Desayuno

**12.00 h. Plenario.** El moderador o representante de cada grupo expone sus conclusiones y se pone en marcha un debate conjunto sobre las propuestas y demandas de los diferentes grupos.

### 13.00 h. Comida

**15.00 h. Reunión en pequeños grupos.** Esta vez se hacen cinco o seis grupos en los que se mezclan los diferentes colectivos (personas discapacitadas, representantes de mayores y/o mujeres, comerciantes/dueños de establecimientos, ciudadanos no afiliados, técnicos municipales y políticos). Cada grupo ha de pensar, discutir y proponer conjuntamente un pequeño grupo de propuestas para solucionar los problemas planteados a la mañana.

**16.30 h. Plenario.** Cada uno de los cinco grupos expone sus propuestas, que se escriben en un panel y se discuten brevemente.

**18.00 h. Votación y conclusiones.** Cada participante tiene un número limitado de votos que puede repartir entre todas las propuestas que se han escrito en el panel, exceptuando las que se han planteado en su propio grupo. Se hace el recuento de votos y se dan a conocer oficialmente los resultados con formato de listado de prioridades según el número de votos obtenido.

### 19.00 h. Fin del taller.

Más información sobre ejemplos llevados a cabo en España de desarrollo de este mecanismo:  
<http://www.cordis.lu/easw/src/spain.htm>

## 12.5. La participación en la gestión diaria de la accesibilidad: creación y funciones de un Consejo o Comisión de Accesibilidad<sup>62</sup>

Los Consejos consultivos son un mecanismo participativo que se utiliza en todos los niveles administrativos: Europa, España, CCAA y Ayuntamientos. Tienen la capacidad –como órgano de participación– de ser un espacio de consulta:

- Todos los Ayuntamientos españoles con más de 100.000 habitantes tienen algún Consejo consultivo sectorial.

<sup>62</sup> *La Accesibilidad Universal en los municipios: Guía para una política integral.*

- Todas las ciudades más grandes han optado por el modelo consultivo mientras que las que no llegan a 200.000 habitantes optan por el modelo concertado.
- En muchos municipios de menor dimensión también se encuentran órganos consultivos y es preciso recalcar que en muy buena parte de los municipios europeos, independientemente de su tamaño, optan por este tipo de alternativas.

En un Consejo o Comisión de estas características la representación debe ser doble: por un lado, la autoridad local, y por el otro, debe existir una representación directa de los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad.

En cuanto a la representación de la autoridad local en el Consejo o Comisión cabe destacar que muchas veces la representación que existe en los Consejos por parte de la entidad local es muy política; en este caso concreto se considera necesario que la representación de la Administración sea técnica y se confirme la participación de todas las áreas implicadas en la gestión de la accesibilidad (ver apartado 5.2.3).

Por otra parte, en cuanto a la representación de los principales colectivos beneficiarios de la accesibilidad, en primer lugar debe llevarse a cabo una selección de las entidades que formarán parte del Consejo. En este caso concreto la selección debe ser representativa de los principales colectivos beneficiarios de las mejoras de accesibilidad (personas discapacitadas, mayores, etc.). Con ello se garantiza la participación activa de los principales colectivos beneficiarios en la gestión diaria de la accesibilidad, para ello cada localidad debe conocer su movimiento asociativo prestando especial atención a personas con discapacidad y mayores y también la existencia de ciudadanos no afiliados que aún así pertenecen a estos colectivos.

### **La Comisión de Accesibilidad de Granada y el Consejo Municipal de Minusválidos**

En la ciudad de Granada existe una Comisión Municipal de Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, del Transporte y de la Comunicación. El objetivo principal de esta Comisión es la de asistir y asesorar a los órganos competentes en el ejercicio de sus funciones y facilitar la participación de los principales colectivos afectados. (*Artículo 5.1 de la ordenanza para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas del transporte y de la comunicación.*)

La Comisión recoge la experiencia de trabajo interáreas –por estar representadas todas las áreas del Ayuntamiento– y la participación del **Consejo Municipal de Minusválidos**. Dicho Consejo representa a todas las entidades locales relacionadas con este sector y se concibe como un cauce de participación de las personas con discapacidad en la política municipal, ya que es el órgano máximo de participación democrática de las entidades y asociaciones dedicadas a la atención de las personas con discapacidad en el ámbito del municipio. Los principales objetivos del Consejo son la atención y la promoción del bienestar de las personas con discapacidad.

La Comisión de Accesibilidad está integrada por el presidente de la Comisión, el Secretario y ocho vocales, de los cuales tres son miembros del Consejo Municipal de Minusválidos.

La mayoría de veces las funciones de los Consejos suelen combinar la información a las entidades y la consulta, aún así, los más ambiciosos, como en este caso puede serlo una Comisión o un Consejo de Accesibilidad, pueden emitir dictámenes preceptivos (a modo de propuesta o tareas de control).

Por otra parte, el principal objetivo de la creación de un órgano de estas características es que formen parte del organigrama político-administrativo de los propios Ayuntamientos y que sirvan de forma eficaz como una plataforma de gestión transversal de la accesibilidad, además de acercar la gestión y promoción de la accesibilidad a los principales colectivos beneficiarios.

Más allá de las funciones consultivas que desarrollan estos Consejos, que deben estar en relación directa con las prioridades de actuación referentes a cualquier programa que tenga que ver con la accesibilidad o identificación de zonas donde es necesario actuar, es preciso que este órgano participe decisivamente en las tareas de control del cumplimiento de la normativa de accesibilidad, el seguimiento del estado de la accesibilidad y la evaluación y seguimiento de los programas y actuaciones llevadas a cabo por cada una de las áreas correspondientes (ver desarrollo en el Capítulo 5).



## Referencias Bibliográficas

- Alonso López, Fernando (dir. y coord.) (2003): *Libro Blanco, por un nuevo paradigma, el diseño para todos, hacia la plena igualdad de oportunidades*. IUEE, ACCEPLAN (documento sin publicar).
- (2002): *El Libro Verde: la accesibilidad en España* IMSERSO, Madrid.
- Aragall, Francesc (2002): *De la Ciutat sense barreres a la ciutat per a tothom*, Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Aldomar, Concha; López, Esperanza; Ros, Inmaculada (1994): *Para evitar Tropiezos. Manual para la realización de una campaña de mentalización sobre accesibilidad al medio físico*, Generalitat Valenciana, Valencia.
- Baena del Alcazar, Mariano (2000): *Cuadernos de Gobierno y Administración*. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).
- Ballart, Xavier (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio de Administraciones Públicas, Colección Estudios (Madrid).
- Bofill, Ana (2002): *Genero, Ciudad, Urbanismo*. Ponencia para el II Seminario Internacional Generourban: Infraestructuras para la vida cotidiana, 27/28 de mayo. ETSAM UPM (Madrid).
- Borja, Jordi; Muxi, Zaida (2003): *El Espacio Público, Ciudad y ciudadanía*, Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Borja, Jordi, y Castells, Manuel (1998): *Local y Global*. Taurus. Madrid.
- Brugué, Quim; Gomà, Ricard (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar Social, Promoción económica y territorio*, Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Brugué, Quim (dir. y coord.) (2000): *Cuadernos de Gobierno y Administración*. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).
- Bernazza, Claudia (2004): *Acerca de la participación ciudadana y el protagonismo social*, [http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/mun\\_ml/c\\_comp/7.doc](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/mun_ml/c_comp/7.doc), (Argentina).
- Comesáñ Costas, Antón (s.d) *Descentralización y calidad de las políticas locales; Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Colomar Albajar, Juan (1997): *Estudio de necesidades formativas. Papers de formació municipal*, número 39. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- (1997): *Los Modelos organizativos para la diversidad local. Niveles y esferas de la organización municipal*. Papers de Formaciò Municipal, núm. 39, Diputación de Barcelona, Barcelona.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y marco lógico*.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias (2005): *Guía Metodológica para la incorporación de la perspectiva de género en las agendas 21 locales y en los planes de urbanismo en Canarias*, Canarias.

- Córdoba, Amador Elena (2004): *El fortalecimiento de la Posición del Ciudadano*, Estudios para la reforma de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Comisión Europea (2003): *Campañas de sensibilización y acciones de presión, Cómo participar en el Año Europeo y promover los derechos de las personas con discapacidad en Europa*, elaborado en el marco del Año Europeo de las Personas con Discapacidad.
- Del Moral Ávila, Consuelo (2000): *Ciudad Accesible: Ciencia y Arte para el ser humano*. Trabajo de suficiencia investigadora, sin publicar, Departamento de Expresión Gráfica Arquitectónica y en la Ingeniería de la Universidad de Granada (Granada).
- Elio Navarro, Herminio (s.d): *Geografía Urbana*. Universidad Nacional de Catamarca (Argentina) <http://club.telepolis.com/geografo/indice.htm>
- Esteban i Noguera, Juli (2001): *L'ordenació urbanística: conceptes, eines i practiques*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Equip d'Anàlisis Política de la Universitat Autònoma de Barcelona (2000) *Políticas Públicas Locales, Necesidades y Planteamientos emergentes*. Barcelona.
- Fernández Moreno, Luis (2000): *Ciudadanos precarios, La última red de protección social*. Ariel Sociología, Barcelona.
- Font, Joan, y Blanco, Ismael (2003): *POLIS, LA CIUTAT PARTICIPATIVA. Participar en els municipis ¿Qui, com y per qué?*, número 9, Diputación de Barcelona, Flor de Maig, Barcelona.
- Font fabregas, Joan (s.d.): *Decisiones Públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana*, Universidad Autónoma de Barcelona (Barcelona).
- García Alonso, J. V. (2004): "Vida Independiente ante el problema de la dependencia", MINUSVAL, IMSERSO, núm. 146.
- García Nart, Marta (2004): *El entorno Urbano, Situación actual y propuestas en el PNDA*. Número especial La Accesibilidad, Minusval, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid).
- González, Enrique; Miguel, Rosa, y Puig, Teresa (2002): *Descentralització i transversalitat de la política ciutadana a Badalona*. Número 4, Diputación de Barcelona Flor de Maig, Barcelona.
- Grupo de Desarrollo de la Campaña (United States International Council on Disabilities, Chair, American Association of people with disabilities, etc.) (2002): *Una guía general para la participación de las ONG en el desarrollo de un Tratado sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades*. (S.L).
- Hewit, Nicola (1995): *Guía Europea para la planificación de las agendas 21 locales* (Hertford, Reino Unido).
- Marcos Pérez, D. (2003): *Turismo accesible*. Mazars Turismo. Cermi, núm. 4.
- I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (PNDA) (2004): Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en convenio con el Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Equipo ACCEPLAN, Madrid.

- Pindado, Fernando (dir.) (2002): *Eines per a la participació ciutadana, BASES, MÉTODES I TÉCNICQUES*, número 6, Diputación de Barcelona, Flor de Maig, Barcelona.
- Román, M. (1995): *Mujer movilidad y accesibilidad en la metrópoli* (Madrid).
- Sanz, A.; Mateos, M.; Sanchez, A.; Caparrós, A. (2004): *A pie, Cuaderno de intervención peatonal*, Madrid.
- Sanz, A. (s.d.): *Movilidad y Accesibilidad: un escollo para la sostenibilidad urbana* (s.l.).
- SCRIPTA NOVA, Revista electrónica (Universidad de Barcelona, ISSN 1138-9788, núm. 69, agosto 2000).
- Simin, Davoudi (s.d.): *Participation and Stakeholder Involvement*. Centre for Urban Development and Environmental Management, Leeds Metropolitan University (UK).
- Tobío, Constanza (1995): *Estructura Urbana, movilidad y género en la ciudad moderna* Conferencia en la Escuela de Verano Jaime Vera, Galapagar (Madrid).
- Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS, 1975): *Fundamental principles of disability*.
- Zunino, Hugo Marcelo (2000): *La teoría de la estructuración y los estudios urbanos, ¿una aproximación innovadora para estudiar la transformación de las ciudades?*



# *Anexos*



## Responsables y trabajadores del municipio, sus competencias y necesidades de aprendizaje

NIVEL	COMPETENCIAS	OBJETIVOS	NECESIDADES DE APRENDIZAJE
<b>POLÍTICO</b>	Organización municipal de los servicios administrativos.	Incorporar en la agenda política la necesidad de poner en marcha políticas integrales de accesibilidad de forma innovadora y promoviendo una gestión transversal, con objeto de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y la posibilidad de elección ante las diferentes ofertas urbanas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reconocer la diversidad humana existente en la actualidad y sus expresiones vinculadas a las diferentes edades. La tendencia demográfica actual y el envejecimiento de la población, prevalencia de discapacidades y situaciones de desventaja coyunturales.</li> <li>2. Conocer los principales problemas/beneficios asociados a la relación diversidad humana / entornos, productos y servicios, y las posibilidades de intervención para afrontar esta problemática en el entorno local, desde el Ayuntamiento.</li> <li>3. Conocer el principio de la igualdad de Oportunidades y reconocerlo como un derecho fundamental de todas las personas. (Marco normativo de obligado cumplimiento).</li> <li>4. Conocer las diferentes fórmulas de intervención para afrontar las barreras que impiden la igualdad de oportunidades de las personas, aplicadas al municipio: Los Planes para la Supresión de Barreras (PEA) y las Políticas Integrales para la promoción de la Accesibilidad Universal.</li> <li>5. Reconocer la Accesibilidad Universal como un factor de calidad para la mejora de entornos, productos y servicios.</li> <li>6. Conocer la metodología e implicaciones que tiene para la administración local la promulgación de la Ley 51/ 2003 y la puesta en marcha del I Plan Nacional de Accesibilidad (2004-2012).</li> </ol>
<b>EJECUTIVO Y DE ADMINISTRACIÓN</b>	Urbanismo, Obras públicas, arquitectura, urbanización y vivienda (arquitectos, ingenieros, arquitectos e ingenieros técnicos municipales).	Desarrollar la capacidad para desarrollar el planeamiento urbano y territorial y el de la Edificación desde la perspectiva de la Accesibilidad Universal, así como su posterior gestión y mantenimiento.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reconocer la diversidad humana existente en la actualidad y sus expresiones vinculadas a las diferentes edades. La tendencia demográfica actual y el envejecimiento de la población, prevalencia de discapacidades y situaciones de desventaja coyunturales.</li> <li>2. Conocer los principales problemas/beneficios asociados a la relación diversidad humana / entornos, productos y servicios, y las posibilidades de intervención para afrontar esta problemática en el medio físico.</li> <li>3. Conocimiento de las relaciones entre las características de la diversidad de usuarios y la utilización del medio físico.</li> <li>4. Conocimientos para introducir la perspectiva de la Accesibilidad Universal en el planeamiento urbano y territorial y su posterior gestión.</li> <li>5. Conocimientos para introducir la perspectiva de Accesibilidad Universal como elemento transversal en la elaboración del proyecto de edificación y su posterior gestión.</li> <li>6. Conocimientos sobre la aplicación del marco normativo actual de la Igualdad de Oportunidades, la Accesibilidad Universal y el Diseño para Todos.</li> <li>7. Conocimientos básicos de criterios de aplicación de Diseño para Todos.</li> <li>8. Conocimientos sobre la normativa de accesibilidad y cómo integrar los criterios de accesibilidad en los instrumentos del planeamiento y edificación. (Ver apartado 8.x.)</li> </ol>

NIVEL	COMPETENCIAS	OBJETIVOS	NECESIDADES DE APRENDIZAJE
Medio Ambiente y Tráfico (licenciados en Ciencias Medioambientales, ingenieros e ingenieros técnicos municipales).	<p>Desarrollar la capacidad para desarrollar las políticas y planes de movilidad desde la perspectiva de la Accesibilidad Universal así como su posterior gestión y mantenimiento.</p> <p>Incorporar la accesibilidad como parte e la sostenibilidad en las políticas medioambientales.</p> <p>Incorporar la perspectiva de Accesibilidad Universal en todas las infraestructuras de transporte público.</p>		<p>1.- Reconocer la diversidad humana existente en la actualidad y sus expresiones vinculadas a las diferentes edades. La tendencia demográfica actual y el envejecimiento de la población, prevalencia de discapacidades y situaciones de desventaja coyunturales.</p> <p>2.- Conocimiento de las relaciones entre las características de la diversidad de usuarios y la utilización del medio físico e infraestructuras de transporte.</p> <p>3.- Conocer los principales problemas/beneficios asociados a la relación diversidad humana / entornos, productos y servicios, y las posibilidades de intervención para afrontar esta problemática en el medio físico desde la óptica de la movilidad y mediante la provisión de servicios de transporte.</p> <p>4.- Conocimientos básicos de criterios de aplicación de Diseño para Todos.</p> <p>5.- Conocimientos para introducir la perspectiva de la accesibilidad universal en el diseño de los modelos de movilidad, infraestructuras de transporte público y su posterior gestión.</p> <p>6.- Conocimientos para incorporar la perspectiva de accesibilidad universal como parte de las políticas medioambiente</p>
Juventud, Mujer, personas mayores e inmigración (Bienestar Social), Técnicos municipales especializados.		<p>Incorporar la perspectiva de igualdad de oportunidades en todas las políticas de integración social y adquirir conocimientos básicos sobre Accesibilidad Universal</p>	<p>1.- Reconocer la diversidad humana existente en la actualidad y sus expresiones vinculadas a las diferentes edades. La tendencia demográfica actual y el envejecimiento de la población, prevalencia de discapacidades y situaciones de desventaja coyunturales.</p> <p>2.- Conocer los principales problemas/beneficios asociados a la relación diversidad humana / entornos, productos y servicios.</p> <p>3.- Características básicas de las personas con mayor necesidad de accesibilidad (Personas mayores, discapacitadas y mujeres).</p> <p>4.- Los ámbitos de desarrollo de la actuación humana (movilidad, comprensión y comunicación) y su relación con entornos, productos y servicios.</p> <p>5.- Conocer el principio de la Igualdad de Oportunidades y reconocerlo como un derecho fundamental de todas las personas. (Marco normativo de obligado cumplimiento).</p> <p>6.- Reconocer la Accesibilidad Universal como un factor de calidad para la mejora de entornos, productos y servicios.</p> <p>7.- Conocer la relación entre accesibilidad y ergonomía, sostenibilidad, usabilidad y seguridad</p>
Participación Ciudadana. Técnicos municipales especializados.		<p>Garantizar la participación de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones en el diseño y aplicación de las políticas generales. Adquirir conocimientos básicos sobre Accesibilidad Universal para su aplicación en los planes y procesos participativos</p>	
Turismo, Técnicos municipales, Cultura, Educación y Deporte. Técnicos municipales especializados.		<p>Incorporar ofertas culturales y de turismo accesibles en las actividades habituales que se desarrollan en el municipio.</p> <p>Adquirir conocimientos básicos de Accesibilidad Universal</p>	

NIVEL	COMPETENCIAS	OBJETIVOS	NECESIDADES DE APRENDIZAJE
	Economía y Patrimonio.	<p>Conocer el beneficio que comporta la reducción de las barreras.</p> <p>Incorporar criterios de Accesibilidad Universal y Diseño para Todos en los Planes de Rehabilitación en el Casco Histórico.</p>	<p>1. Reconocer la diversidad humana existente en la actualidad y sus expresiones vinculadas a las diferentes edades. La tendencia demográfica actual y el envejecimiento de la población, prevalencia de discapacidades y situaciones de desventaja coyunturales.</p> <p>2. Conocer los principales problemas/beneficios asociados a la relación diversidad humana / entornos, productos y servicios.</p> <p>3. Características básicas de las personas con mayor necesidad de accesibilidad (Personas mayores, discapacitadas y mujeres).</p> <p>4. Los ámbitos de desarrollo de la actuación humana (movilidad, comprensión y comunicación) y su relación con entornos, productos y servicios, con especialización en servicios.</p> <p>5. Conocer el principio de la Igualdad de Oportunidades y reconocerlo como un derecho fundamental de todas las personas. (Marco normativo de obligado cumplimiento.)</p> <p>6. Reconocer la Accesibilidad Universal como un factor de calidad para la mejora de entornos, productos y servicios, con la especialización en servicios</p> <p>7. Conocer la relación entre accesibilidad y ergonomía, sostenibilidad, usabilidad y seguridad y su relación con la provisión de servicios accesibles.</p> <p>8. Conocimiento de herramientas para la provisión de servicios públicos accesibles.</p>
PERSONAL DE APOYO	Personal de atención al público.	Ofrecer un servicio público accesible y pensado para todos.	<p>1. Reconocer la diversidad humana existente en la actualidad y sus expresiones vinculadas a las diferentes edades. La tendencia demográfica actual y el envejecimiento de la población, prevalencia de discapacidades y situaciones de desventaja coyunturales.</p>
	Recogida de basuras/personal de limpieza. Mantenimiento.	Garantizar el mantenimiento del estado de la accesibilidad mediante la evitación de la creación de barreras temporales.	

NIVEL	COMPETENCIAS	OBJETIVOS	NECESIDADES DE APRENDIZAJE
Policía Local.	Realizar las tareas de control necesarias del estado y mantenimiento de la accesibilidad en el municipio.		<p>1. Reconocer la diversidad humana existente en la actualidad y sus expresiones vinculadas a las diferentes edades. La tendencia demográfica actual y el envejecimiento de la población, prevalencia de discapacidades y situaciones de desventaja coyunturales.</p> <p>2. Conocer los principales problemas/beneficios asociados a la relación diversidad humana / entornos, productos y servicios.</p> <p>3. Características básicas de las personas con mayor necesidad de accesibilidad (Personas mayores, discapacitadas y mujeres).</p> <p>4. Los ámbitos de desarrollo de la actuación humana (movilidad, comprensión y comunicación) y su relación con entornos, productos y servicios.</p> <p>5. Conocer el principio de la Igualdad de Oportunidades y reconocerlo como un derecho fundamental de todas las personas. (Marco normativo de obligado cumplimiento.)</p> <p>6. Conocimiento de los criterios y parámetros a aplicar, contemplados en la normativa y códigos.</p>

# COLECCIÓN MANUALES Y GUÍAS

## Serie Servicios Sociales

1. Manual de Sentencias. Pensiones no contributivas y prestaciones LISMI.
2. Guía de Prestaciones para Personas Mayores y Personas con Discapacidad.
3. La Accesibilidad Universal en los Municipios: guía para una política integral de promoción y gestión.



MINISTERIO  
DE TRABAJO Y  
ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE SERVICIOS SOCIALES,  
FAMILIAS Y DISCAPACIDAD

