

**Expediente:** 20/2014

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral de medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

**Dictamen:** 20/2014, de 30 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de junio de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 12 de junio de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral de medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de junio de 2014.

#### **I.2ª. Contenido del expediente**

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones, que constituyen los antecedentes del presente dictamen:

1. El Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal y de la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, en su sesión de 17 de junio de 2013, acordó por unanimidad aprobar el borrador de Decreto Foral por el que se regulan las medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos y para el fomento de la accesibilidad universal a los servicios de la sociedad de la información y las telecomunicaciones en Navarra. Asimismo acordó elevarlo al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para que iniciara el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general.

2. Mediante Orden Foral 148/2013, de 26 de junio, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inicia el procedimiento de elaboración de un Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos y para el fomento de la accesibilidad universal a los servicios de la sociedad de la información y las telecomunicaciones en Navarra (en adelante, el Proyecto), designando a la Dirección General de Presidencia y Justicia como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto.

3. Con fecha 6 de septiembre de 2013 se emite por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación un informe justificativo, al que acompañan las memorias normativa, justificativa, económica y organizativa.

4. Con esa misma fecha de 6 de septiembre, mediante correo electrónico, se remitió el texto del Proyecto a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, al objeto de que se formularan las alegaciones y observaciones que consideraran convenientes, y con esa misma fecha se inicia el periodo de exposición pública del Proyecto en la página web del Portal del Gobierno Abierto, justificándose en

el expediente que dicha exposición pública para la presentación de sugerencias por los ciudadanos se mantuvo hasta el día 23 de septiembre de 2013, sin que durante dicho periodo se recibieran sugerencia o alegación alguna de los ciudadanos. Respecto de las alegaciones y observaciones formuladas por algunos departamentos, el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emite informe el 2 de octubre de 2013 en el que se justifican las decisiones adoptadas sobre su asunción o rechazo, resaltando que el objeto del Proyecto no se extiende a la regulación de las condiciones de los espacios públicos, las infraestructuras, la edificación o los transportes, que quedan fuera de su ámbito de aplicación al venir éste limitado a la atención de los ciudadanos dispensada por la Administración.

5. Previo informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en el que se justifica la sustitución del trámite de audiencia por el sometimiento del proyecto a información pública por un plazo de un mes, “dado que el referido proyecto de decreto foral regula medidas que afectan a una pluralidad extensa e indeterminada de ciudadanos”, por Orden Foral 210/2013, de 7 de octubre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se somete a información pública el Proyecto, publicándose la Orden Foral en el Boletín Oficial de Navarra de 18 de octubre de 2013 y quedando el texto del Proyecto disponible para su consulta en el tablón de anuncios del Palacio de Navarra y en la página web del Gobierno de Navarra.

En el periodo de información pública presentaron alegaciones y aportaciones el “Comité de Representantes de Personas con Discapacidad de Navarra” (CORMIN), la “Asociación Española de Normalización y Certificación” (AENOR), y la “Asociación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Navarra” (ACODIFNA).

Todas las alegaciones formuladas son objeto de consideración individualizada en el informe emitido el 12 de diciembre de 2013 por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, justificándose los motivos que llevan a estimar o a desestimar las alegaciones, aportaciones y sugerencias planteadas por las citadas entidades, e incorporando al texto del Proyecto aquellas modificaciones que son consecuencia de las alegaciones que resultan estimadas y que afectan a los parámetros y

referencias a normas técnicas que se contemplaban en diferentes artículos del Proyecto, a la incorporación expresa de la previsión de avisos luminosos para personas sordas, de banda antideslizante en todos los escalones y pasamanos en todas las escaleras y, finalmente, recomendaciones sobre la tipografía de la información escrita.

6. Una vez valoradas las alegaciones presentadas en el trámite de información pública, el texto del Proyecto se remitió de nuevo a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, así como a la Junta de Contratación Pública, el 27 de enero de 2014 al objeto de que pudieran formular alegaciones y observaciones al mismo y que, efectivamente formuladas por varios departamentos, fueron objeto de valoración en el informe emitido por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa el 8 de abril de 2014. Como resultado de las alegaciones formuladas, en gran parte basadas en las dificultades presupuestarias de los departamentos para hacer frente a las inversiones necesarias para llevar a cabo las adaptaciones y adecuaciones en los periodos temporales inicialmente contemplados, se modifica el texto del Proyecto de tal modo que las medidas previstas se adoptarán en función de las disponibilidades presupuestarias y con cargo a los créditos que se habiliten a tal efecto en los presupuestos de gastos de los departamentos y organismos autónomos.

7. El Proyecto fue sometido a informe del Consejo Navarro de las Personas Mayores que, según resulta del certificado emitido por su secretario y por la copia del acta que consta en el expediente, acordó informar favorablemente el Proyecto en su sesión de 12 de noviembre de 2013. Igualmente el Proyecto se sometió a informe del Consejo Navarro de la Discapacidad, que acordó por unanimidad informarlo favorablemente en su sesión de 12 de noviembre de 2013, según se acredita por la copia del acta de la sesión y certificado emitido por su secretario que constan entre la documentación remitida a este Consejo.

8. Constan en el expediente sendos informes emitidos por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, ambos de fecha 8 de abril de 2014, en los que, desde la perspectiva de su impacto por razón de sexo, se concluye que el Proyecto “no tiene ningún impacto, ni positivo ni negativo,

en la desigualdad social entre hombres y mujeres”, afirmándose que la nueva disposición “no tiene trascendencia alguna desde la perspectiva de impacto por razón de sexo” y, por otra parte, desde la perspectiva de las cargas administrativas se señala que el Proyecto “no contempla cargas administrativas para los ciudadanos”.

9. El 9 de abril de 2014 el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa elabora una denominada “memoria final”, en la que se integran las memorias normativa, justificativa, económica y organizativa. En la primera de ellas se exponen los antecedentes normativos del Proyecto con especial referencia al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad, en la que se integran y derogan las precedentes leyes 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; y 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. La cita de las leyes anteriores se complementa con la mención a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ratificada por España el 21 de abril de 2008 con entrada en vigor el 3 de mayo del mismo año. En el ámbito foral se reseña la existencia de la Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas (en adelante, Ley Foral 5/2010), cuya disposición final primera remite a un posterior desarrollo reglamentario la concreción de las medidas contenidas en la ley foral, señalando la memoria normativa la inexistencia de norma reglamentaria precedente que haga necesaria la previsión de una disposición derogatoria expresa en el Proyecto.

La memoria justificativa expone los motivos que llevan a optar por un desarrollo parcial de la Ley Foral 5/2010 a través del Proyecto toda vez que la “diversidad de las áreas alcanzadas por el ámbito de aplicación de la ley foral aconseja dividir en varias normas su desarrollo reglamentario,

consiguiendo con ello mayor agilidad tanto en el proceso de elaboración de los reglamentos como en sus posteriores modificaciones cuando resulten necesarias”, entendiéndose conveniente, “dadas las implicaciones que en la materia de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas tienen tanto las nuevas tecnologías, que ponen nuevos medios técnicos al servicio de dichas relaciones, como las características físicas de las oficinas de atención al ciudadano”, abordar dentro de una misma norma estas dos áreas de forma separada, sin perjuicio de que el resto de áreas para las que dicha Ley Foral prevé desarrollo reglamentario lo encuentren en posteriores disposiciones específicas. Se entra a continuación en la memoria a definir el objeto y la estructura del Proyecto, a describir las principales medidas que se incorporan en el articulado y a identificar los principios que vertebran la norma, destacando entre ellos los de “igualdad y no discriminación”, “ayuda adicional” y el de “coste y esfuerzo razonable”, como parámetro orientador del nivel de exigibilidad de las medidas contempladas.

Finalmente se justifica en la memoria el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, en cuanto la elaboración del Proyecto es consecuencia del mandato contenido en la disposición final primera de la Ley Foral 5/2010; el principio de seguridad jurídica se ha observado al quedar acreditado en el procedimiento la inexistencia de normas precedentes sobre la materia que se vean afectadas por el Proyecto; el principio de transparencia inspira igualmente el Proyecto al recogerse en su texto los parámetros y valores concretos de accesibilidad siguiendo los criterios de las normas técnicas; el principio de accesibilidad se ha garantizado en el procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto a través de los trámites de exposición pública, consulta a los órganos consultivos e información pública; y, finalmente, se entienden cumplidos los principios de simplicidad y eficacia, aludiendo a la inexistencia de dispersión normativa al ser la única norma que ha de regular la materia que constituye su objeto y, de otro lado, están justificados los fines que se persiguen sin imposiciones de cargas administrativas a los ciudadanos.

La memoria económica señala que la aprobación del Proyecto no

conlleva gasto adicional ni disminución de ingresos presupuestarios, puesto que será a partir de las órdenes forales que la desarrollen cuando se individualicen las medidas de adecuación a implantar en las oficinas de atención al público y que, según los supuestos, podrán conllevar o no gastos adicionales. Por último, la memoria organizativa afirma que la aprobación del Proyecto “no supone en sí mismo ninguna reestructuración ni alteración organizativa, ni supone la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni implica un incremento ni una disminución de la plantilla orgánica”.

Se expone igualmente en la denominada “memoria final” el trámite de exposición pública seguido en el procedimiento de elaboración del Proyecto como cauce de participación ciudadana; la consulta formulada a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la respuesta dada a las alegaciones formuladas por los mismos; los informes emitidos por los órganos consultivos a quienes corresponde una intervención preceptiva en el procedimiento de elaboración del Proyecto, sin que resulte precisa la consulta de la Comisión Foral de Régimen Local en cuanto que las Entidades Locales de Navarra no están incluidas en el ámbito de aplicación del presente proyecto de decreto foral; así como la sustitución del trámite de audiencia por la información pública del Proyecto durante el plazo de un mes, habiéndose tenido en cuenta las alegaciones recibidas y emitiéndose un informe incorporado al expediente en relación a la asunción o rechazo de las alegaciones recibidas.

10. Por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, se elabora el 2 de junio de 2014 un informe en el que se reseñan los antecedentes normativos del Proyecto, su necesidad, el objeto y contenido, el procedimiento seguido en su elaboración, relacionándose los documentos incorporados al expediente, y el que debe seguirse para su definitiva aprobación y, en suma, se concluye que “el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico”.

11. El Proyecto fue examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación de 2 de junio de 2014, tal y como consta en el

certificado emitido por el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en el que se indica, además, que fue remitido con anterioridad a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

12. El Gobierno de Navarra, en sesión de 5 de junio de 2014, acordó tomar en consideración el Proyecto al objeto de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra, según queda acreditado mediante certificado del Director General de Presidencia y Justicia.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, dieciocho artículos que se estructuran en seis capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos, siguiendo a la memoria normativa, alude a los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos la adopción de políticas de integración de las personas con discapacidad para garantizar su igualdad efectiva, citándose los antecedentes normativos del Proyecto, tanto desde la perspectiva del ordenamiento jurídico del Estado como del más específico de la Comunidad Foral, con mención expresa a la existencia de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por España el 21 de abril de 2008. Se alude a la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en relación a las normas de procedimiento administrativo, que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propias de Navarra, así como respecto al régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma.

Se justifica en la exposición de motivos la necesidad de la norma en el mandato contenido en la disposición final primera de la Ley Foral 5/2010 en cuanto remite al posterior desarrollo reglamentario la concreción de las medidas previstas en ella, justificándose también respecto del ámbito de aplicación de la ley foral qué concretas materias se abordan en la regulación propuesta en el Proyecto, así como se define el objeto del mismo



“alcanzando tanto la organización y diseño de las oficinas, la atención personal y técnica dispensada, la tramitación de procedimientos administrativos y obtención de información, las características de las páginas web de la Administración y de los servicios ofrecidos, los impresos, formularios, escritos y telemáticos, las comunicaciones, tanto escritas como telemáticas o telefónicas, intentando alcanzar un diseño para todos y una no discriminación que englobe, en lo posible, a todas las discapacidades, físicas, psíquicas y sensoriales y a cualquier limitación funcional, incluidas la edad avanzada o el deficiente dominio del idioma”. Finalmente, identifica las principales medidas que establece el Proyecto en su articulado y los principios sobre los que se vertebra la norma.

El capítulo I contiene las disposiciones generales y consta de tres artículos. En el artículo 1 se delimita el objeto y ámbito de aplicación de la norma, que identifica con la regulación de las condiciones de accesibilidad y no discriminación que deben caracterizar los medios y actuaciones de la Administración de la Comunidad Foral, y sus organismos autónomos, en sus relaciones con los ciudadanos, identificándose los medios preferentes de relación con los ciudadanos, y que, por tanto, constituyen el ámbito de aplicación de las medidas de accesibilidad contempladas en el Proyecto. En el artículo 2 se definen los principios rectores de las actuaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos en relación con la accesibilidad universal y no discriminación y la igualdad de oportunidades. En el artículo 3 se describen las medidas que deberán adoptarse en la tramitación de los procedimientos administrativos para facilitar la accesibilidad universal en las relaciones de los ciudadanos con la Administración según los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación por causa de discapacidad o limitación funcional.

En el capítulo II se contienen las medidas que establece la norma para garantizar la accesibilidad en las Oficinas de Atención al Ciudadano, estableciéndose el procedimiento para la determinación de las Oficinas de Atención al Ciudadano (artículo 4), las condiciones de ubicación y señalización externa (artículo 5), de sus accesos y dependencias (artículo 6), de las zonas y sistemas de recepción (artículo 7), las condiciones y características de la pavimentación de las oficinas (artículo 8), y de su

señalización interior (artículo 9). De los puestos de atención al ciudadano, características y condiciones de los mostradores y mesas de información, y de los puntos con información telefónica, se ocupa el siguiente artículo 10.

En el artículo 11 se contienen las condiciones, recomendaciones y principios que deben regir la atención personal a prestar por el personal empleado en los puestos de información o atención, y en el siguiente artículo 12 se contienen las recomendaciones que deben observarse en la configuración de los sistemas de información complementaria (sistemas interactivos de información y atención). El artículo 13 contempla actuaciones de prevención ante situaciones de emergencia y seguridad, y en el siguiente artículo 14 se establecen las medidas orientadas a garantizar la accesibilidad en las “áreas higiénico-sanitarias de las oficinas de atención al ciudadano”, para finalizar el capítulo estableciendo las excepciones a la implantación de las condiciones de accesibilidad y no discriminación que se contemplan en el mismo “cuando en el edificio en el que se ubique la oficina, o en su entorno, concurren circunstancias de infraestructura o protección del patrimonio que hagan su aplicación imposible material o económicamente” (artículo 15).

En el capítulo III se regulan las condiciones de accesibilidad en los impresos y documentos, contemplándose medidas para procurar la accesibilidad universal de documentos e impresos administrativos (artículo 16). En el capítulo IV se contienen los criterios y condiciones de accesibilidad y no discriminación en materia de sociedad de la información, regulándose lo relativo a la página web de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos o que reciban su financiación (artículo 17) y las condiciones de accesibilidad a los equipos y a los programas informáticos (artículo 18).

La disposición adicional primera contempla acciones para fomentar la implantación en la Administración Local de Navarra de las medidas de accesibilidad universal contempladas en la norma. En la disposición adicional segunda se ordena la inclusión en los procedimientos de contratación, de cuya ejecución se derive la atención directa o la prestación

de servicios a los ciudadanos, de las medidas oportunas para garantizar la accesibilidad universal de todas las personas.

La disposición derogatoria contempla la derogación de las normas anteriores de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el Decreto Foral. Por último, las disposiciones finales contemplan la adopción progresiva de las medidas contempladas en la norma, atendiendo a las disponibilidades presupuestarias en el marco de estabilidad presupuestaria definido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (disposición final primera), y se dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (disposición final segunda).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo parcial de la Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, cuyo objeto, conforme establece su artículo 1, se identifica con “garantizar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad en relación con la accesibilidad universal y diseño para todos respecto a los entornos, los procesos, bienes, productos y servicios, así como en relación con los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, de tal forma que los mismos se hagan comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en igualdad de condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”, remitiéndose en su disposición final primera al posterior desarrollo reglamentario “la concreción de las medidas contenidas en ella”, teniendo en consecuencia el dictamen del Consejo de Navarra carácter preceptivo de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula en sus artículos 58 a 63 el

procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente.

El procedimiento de elaboración de la disposición consultada se inició formalmente mediante Orden Foral del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, viniendo precedida por la aprobación del borrador del Proyecto por el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal y de la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, al que la Ley 5/2010 confiere una intervención y participación significativa en la aprobación de las disposiciones generales y específicas para la aplicación de las medidas contempladas en la citada ley foral. Acompañan al Proyecto un documento que comprende las memorias normativa, justificativa, organizativa y económica, e incluso una memoria final en que se reiteran las anteriores debidamente actualizadas tras la integración en el procedimiento de elaboración de las aportaciones realizadas en los periodos de exposición e información públicas habilitados.

Se incorporan también en el expediente informes sobre las cargas administrativas que eventualmente pudiera incorporar el Proyecto, así como sobre el impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP.

La norma en elaboración surge de la propuesta formulada por el Consejo para la Promoción de la Accesibilidad Universal y de la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, y ha sido objeto de examen por el ya citado Consejo Navarro de la Discapacidad, que lo informó favorablemente, así como por el Consejo Navarro de las Personas Mayores que igualmente lo informó en sentido favorable, teniendo participación en ambos órganos consultivos las asociaciones representativas de los intereses

afectados. El Proyecto ha sido analizado en reiteradas ocasiones por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, por lo demás responsable también de su tramitación, así como por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

El Proyecto ha sido sometido a un proceso de participación significativo, sometiendo el mismo a un periodo inicial de exposición pública y, en su momento, a un posterior periodo de información pública durante el plazo de un mes, acreditando el expediente su necesaria publicidad y el acceso al texto del Proyecto, habiendo formulado alegaciones algunas organizaciones y asociaciones representativas de los intereses afectados, que merecieron la debida valoración y ponderación por los servicios técnicos del Departamento, incorporándose al texto del Proyecto las observaciones y sugerencias que fueron aceptadas.

También ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en dos momentos distintos de la tramitación del Proyecto, y ha sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 2 de junio de 2014.

De todo ello se deriva que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN y de la actualmente vigente LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

La exposición de motivos del Proyecto apela a la competencia exclusiva de la Comunidad Foral para el establecimiento de normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades de Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra, así como sobre el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Foral y de los entes públicos dependientes de la misma “garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas” (artículo 49.1, letras c) y e) de la LORAFNA). A esas competencias expresamente invocadas en el Proyecto deberá añadirse la competencia exclusiva que, en materia de asistencia social, se le reconoce a Navarra en el artículo 44.17, y a la que se refiere la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, cuando contempla la aplicación de la ley “sin perjuicio de las competencias exclusivas reconocidas a las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social en sus respectivos Estatutos de Autonomía”.

En el examen de la legalidad del Proyecto constituyen parámetros obligados de contraste las determinaciones contenidas en el ya citado Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), y en la Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, a las que sujeta expresamente el artículo 2 del Proyecto “las actuaciones de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos que se desarrollen en contacto directo con los ciudadanos”.

#### ***A) Habilitación y rango de la norma***

La disposición final primera de la Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, contiene un mandato al Gobierno de Navarra para la elaboración de “la reglamentación necesaria para su desarrollo”, contemplando para ello “un plazo máximo de seis meses” que, ciertamente, ha sido incumplido pero sin que esa circunstancia conlleve la privación al Gobierno de Navarra de la potestad reglamentaria, debiendo estimarse “prioritario el interés público en la pronta y adecuada consecución de los objetivos pretendidos por la nueva disposición reglamentaria” (Dictamen del Consejo de Estado de 8 de marzo

de 2007). Por otra parte, la remisión al desarrollo reglamentario no se contiene de manera exclusiva en la mencionada disposición final primera sino que es igualmente apreciable en otros preceptos de la citada ley foral (artículos 6, 9 y 10, entre otros).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### ***B) Justificación***

El dictado del proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge también su exposición de motivos, por la necesidad de “establecer, en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos vinculados o dependientes, un conjunto de medidas que definan las condiciones de accesibilidad que habrán de reunir las actuaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos para que sus oficinas y servicios de atención al ciudadano, tanto presenciales como telemáticos, garanticen que la accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración sean reales y efectivas”, habiéndose optado por acometer un desarrollo parcial de la Ley Foral 5/2010 al considerarse que “la diversidad de las áreas alcanzadas por el ámbito de aplicación de la ley foral aconseja dividir en varias normas su desarrollo reglamentario, consiguiendo con ello mayor agilidad tanto en el proceso de elaboración de los reglamentos como en sus posteriores modificaciones cuando resulten necesarias. Sin perjuicio de ello, dadas las implicaciones que en la materia de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas tienen tanto las nuevas tecnologías, que ponen nuevos medios técnicos al servicio de dichas relaciones, como las características físicas de las oficinas de atención al ciudadano, resulta aconsejable abordar dentro de una misma norma estas dos áreas de forma separada pero armónica a la vez, dando cumplimiento en ambos campos a la encomienda que la Ley Foral hace al Gobierno de Navarra para que proceda a su desarrollo reglamentario mediante la elaboración y aprobación de una única norma que las agrupe, sin perjuicio

de que el resto de áreas para las que dicha Ley Foral prevé desarrollo reglamentario lo encuentren en posteriores disposiciones específicas”.

### ***C) Contenido del Proyecto***

En el capítulo I del Proyecto se establecen sus disposiciones generales, describiéndose en el artículo 1 el objeto y ámbito de aplicación del Decreto Foral, siendo el primero “la regulación de las condiciones de accesibilidad y no discriminación que deben caracterizar los medios y las actuaciones que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos dependientes dediquen específicamente y en el ámbito de sus competencias a sus relaciones con los ciudadanos, con el fin de garantizar la plena accesibilidad y en las mejores condiciones de igualdad posibles, en particular de las personas con limitaciones funcionales, incluidas las que cuenten con edad avanzada o presenten discapacidades”. En cuanto al ámbito de aplicación de las medidas de accesibilidad contempladas, se establece por referencia a los que se denominan “medios preferentes de relación con los ciudadanos” y que el Proyecto identifica con las oficinas de atención al ciudadano; los modelos normalizados de impresos puestos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos a disposición de los ciudadanos; las comunicaciones telemáticas con los ciudadanos, comprendiendo el contenido de sus páginas web; las comunicaciones escritas y telefónicas; contemplando respecto a los restantes medios que en todo caso “deberán cumplir las condiciones de accesibilidad contempladas en la normativa general que en cada caso resulte de aplicación, respetando en todo caso los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con limitaciones funcionales”.

Esa delimitación del objeto y ámbito de aplicación del Proyecto resulta coherente con su contenido y congruente con la Ley Foral 5/2010, que es objeto de desarrollo parcial a través de la norma reglamentaria que dictaminamos, en cuanto se configura en su artículo 3 su ámbito de aplicación integrando en el mismo el acceso en igualdad de condiciones a los medios y servicios de las Administraciones Públicas y, más específicamente, comprendiendo en ese ámbito de aplicación expresamente



a “las telecomunicaciones y la sociedad de la información” y a “las relaciones con las Administraciones Públicas” (letras a) y e) del citado artículo 3). Por otra parte se advierte una notable analogía con los términos en que se define el objeto y ámbito de aplicación del Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, que establece las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

En el artículo 2 se sujetan las actuaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, que se desarrollen en contacto directo con los ciudadanos, al régimen jurídico derivado del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y de la Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, así como a los principios rectores contenidos en ese mismo precepto y que se identifican con los de: a) igualdad de oportunidades y no discriminación; b) acción positiva; c) igualdad de trato; d) ayuda adicional; e) fomento de la igualdad de oportunidades; f) corrección de actuaciones previas; g) menor impacto diferenciador; y h) esfuerzo y coste razonable. Esos principios rectores de la actuación de las Administraciones se encuentran también en la legislación citada, y a cuyo régimen jurídico se remite el Proyecto, e igualmente rigen en la actuación de la Administración General del Estado según resulta del ya mencionado Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, sin que se advierta reparo de legalidad que oponer a la definición que de dichos principios realiza el Proyecto en su concreta aplicación a las actividades que constituyen su objeto y ámbito de aplicación.

El artículo 3, “procedimientos administrativos”, contempla medidas para facilitar la accesibilidad universal de los ciudadanos en la tramitación de los procedimientos administrativos, estableciendo para ello que la obtención de información y la tramitación de procedimientos siempre podrán llevarse a cabo por los ciudadanos desde oficinas de atención al público y por medios adaptados, sin barreras por motivo de discapacidad (apartado 1), garantizando la existencia en todo caso de puntos de información y oficinas de atención y registro adaptadas a las distintas posibles limitaciones funcionales o discapacidades que pudieran presentar los ciudadanos

(apartado 2), así como que en sus escritos los ciudadanos con alguna discapacidad tendrán derecho a poner esta circunstancia de manifiesto y solicitar que la misma se tenga en cuenta, pudiendo indicar las adaptaciones que precisa en sus comunicaciones con la Administración, que las atenderá según lo establecido en el Decreto Foral, siempre dentro de lo que pueda entenderse como un esfuerzo de adaptación razonable (apartado 3).

Desde la misma perspectiva de facilitar a los ciudadanos con limitaciones funcionales sus relaciones con la Administración, se contempla la potenciación de la oferta de información y orientación por vía telefónica de forma que les sea accesible (apartado 4) y el fomento de la oferta de tramitación electrónica o telemática de los procedimientos administrativos, sin que el diseño y contenido de las páginas web y la tramitación ofrecida, puedan suponer elementos de discriminación por razón de discapacidad.

Todas ellas son medidas de garantía de la accesibilidad universal en los procedimientos administrativos en las que, por su propia naturaleza, no encontramos reparo alguno de su contraste con normas de rango superior.

El capítulo II regula la accesibilidad en las Oficinas de Atención al Ciudadano, estableciéndose la obligación de determinar una serie de oficinas especialmente adaptadas en las que se facilite a los ciudadanos con algún tipo de limitación funcional su relación con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, correspondiendo al Consejero competente en materia de Presidencia determinar las oficinas que habrán de ajustarse a las condiciones de accesibilidad previstas en este Decreto Foral, haciendo pública una relación de las mismas, indicando el nivel de accesibilidad ofrecido en cada una de ellas, y especificando también las oficinas destinadas a la información y atención al público que deberán servir como puntos centralizados para los ciudadanos con limitaciones funcionales que así lo soliciten para todas sus relaciones con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos (artículo 4).

En el artículo 5 se establecen las condiciones de ubicación y señalización externa de las oficinas o dependencias de atención al

ciudadano, debiendo ubicarse en entornos que permitan el acceso de las personas con discapacidad, preferentemente en planta a nivel de la vía pública o, en caso contrario, disponer de rampas de acceso o ascensores con características que permitan su uso autónomo y seguro por personas con discapacidad. La señalización deberá ser diseñada de modo que resulte inteligible y comprensible por parte de las personas con discapacidad intelectual o problemas de comprensión y combinará información ofrecida tanto por lenguaje escrito como pictográfico, con buen contraste en color o textura entre el mensaje y el fondo, y añadirá, cuando resulte posible, información táctil al respecto. Igualmente deberán ser accesibles los itinerarios que unan los accesos de la oficina con la vía pública, con los servicios o edificaciones anexas y con los aparcamientos, en los que de existir se reservarán un número suficiente de plazas, destinadas en exclusividad a personas con movilidad reducida, con dimensiones adecuadas para el acceso lateral y posterior a los vehículos. Por último, a las oficinas de atención al ciudadano que presenten especialidades, se les aplicarán las singularidades o excepciones que sean necesarias, siempre que no supongan menoscabo de derechos de las personas con discapacidad, procurándose una atención suplementaria mediante los medios personales o técnicos que resulten adecuados.

En relación al acceso a las oficinas o dependencias, contempla el artículo 6 del Proyecto que deberá diseñarse de modo que faciliten su utilización por las personas con limitaciones funcionales, en especial en lo relativo a las puertas, intercomunicadores y sistemas de aviso o llamada, recomendándose que el espacio adyacente a la puerta de acceso debe ser horizontal y no presentar obstáculos, permitiendo la aproximación y la apertura de la puerta de forma autónoma a usuarios con limitaciones funcionales. El suelo será continuo entre el espacio exterior y el interior, eliminándose cualquier elemento en el suelo. Junto a la entrada principal, un cartel deberá indicar el número y letra del portal, además del uso en casos de edificios de interés general, debiendo tener los carteles buen contraste, diferenciación de textura o color del fondo y del mensaje, y se situarán a la altura adecuada, previéndose la disposición de la información en sistema braille o en relieve en lugar de fácil localización. Se contemplan en el mismo

artículo las condiciones y características de los intercomunicadores y sistemas de aviso o llamada, de las puertas de entrada y de la iluminación interior.

De las zonas y sistemas de recepción se ocupa el artículo 7, estableciendo recomendaciones para que se garantice su utilización por las personas con discapacidad, sin que puedan suponer un obstáculo para la circulación de personas con problemas de deambulación o usuarias de sillas de ruedas, ni para la circulación de personas que utilicen otros dispositivos de ayuda a la movilidad como perros-guía o de asistencia o bastón de movilidad. Los sistemas de seguridad tienen que estar debidamente señalizados y ofrecer indicaciones precisas sobre qué se debe hacer en cada caso y estar asistidos por personal que ayude a los usuarios con limitaciones funcionales a franquearlos. El vestíbulo de recepción se organizará de forma que facilite la orientación a los usuarios, con señalización visual y táctil de los recorridos y si existiera zona de espera, ésta contará con mobiliario concebido con arreglo a criterios de diseño para todos, debiendo evitarse en los espacios destinados al público el mobiliario que impida o dificulte el paso de personas con limitaciones funcionales, sillas de ruedas o perros guía, así como la ubicación de objetos u ornamentos susceptibles de no ser fácilmente detectados o identificados por cualquier persona. Contempla finalmente el precepto las condiciones de iluminación para evitar cambios bruscos de luz entre unos espacios y otros que provoquen a los usuarios deslumbramientos y períodos prolongados de adaptación.

Nada tenemos que objetar desde la perspectiva de su legalidad sobre el contenido de los artículos 4 a 7, que se ha expuesto en sus grandes líneas, y que suponen una traslación en su mayor parte de los criterios establecidos respecto de las oficinas de igual naturaleza de la Administración General del Estado, según se desprende de su contraste con los artículos 3 a 7 del Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, en el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

En el artículo 8 se definen las características que los pavimentos que se utilicen en la totalidad de la superficie que comprenda la oficina de atención al ciudadano deben cumplir, siguiéndose aquí los parámetros contemplados en el artículo 4 de la Orden Ministerial PRE/446/2008, de 20 de febrero, que determina las especificaciones técnicas de las condiciones y criterios de accesibilidad y no discriminación en la Administración General del Estado. Y esa misma inspiración y analogía se advierte en los artículos 13 y 14 del Proyecto, en relación con los artículos 3 y 5 de la orden ministerial, al abordar las condiciones técnicas orientadas a garantizar la seguridad ante situaciones de emergencia, por un lado, y las características técnicas de diseño que deben reunir las áreas higiénico-sanitarias de las oficinas de atención al ciudadano, en el caso del segundo de los preceptos citados. Nada que objetar por este Consejo a las determinaciones que contiene el Proyecto al respecto al no advertir tacha de ilegalidad alguna que oponer dada la naturaleza técnica de las decisiones que se incorporan en orden a las condiciones y características de esos elementos en las oficinas de atención al público.

El artículo 9 establece las condiciones de señalización interior de las oficinas, determinando las características de los paneles de información gráfica, del contenido de la información y que ésta se dispondrá, al menos, en dos de las tres modalidades sensoriales: visual, acústica y táctil (altorrelieve o braille), para que pueda ser percibida también plenamente por las personas con discapacidad visual y auditiva. La señalización visual deberá acompañarse de símbolos o caracteres gráficos, usándose los colores de mayor contraste entre figura y fondo. La señalización acústica se adecuará a una gama audible y no molesta de frecuencias e intensidades, y se usará una señal de atención, visual y acústica previa al mensaje. Se determinan también los niveles de presión sonora, condiciones de la megafonía, de la señalización táctil, de los sistemas de establecimiento de turno, sistemas de aviso y obligaciones del personal de la oficina para dispensar la ayuda necesaria en caso de que usuarios con limitaciones sensoriales y/o cognitivas requieran de su auxilio por no resultar suficientes para ellos las medidas de accesibilidad dispuestas.

La definición de las condiciones de los puestos de atención al

ciudadano es el objeto del artículo 10, determinado las condiciones de su ubicación, la altura de los mostradores y mesas de información o gestión, el espacio de circulación, la prohibición de vidrios u otros obstáculos que dificulten la transmisión del sonido y la comunicación visual entre el usuario y el agente del puesto, debiendo contarse con sistemas de bucle de inducción magnética. Se contempla la promoción de la integración de los servicios de atención, implementando el sistema de “ventanilla única de servicios” y, en cuanto a los puntos con información telefónica, se establecen los sistemas técnicos con que deben contar los mismos.

De manera semejante a lo señalado en los anteriores preceptos, no se advierte por este Consejo contradicción alguna con el ordenamiento jurídico en las decisiones normativas que incorporan los artículos 9 y 10 del Proyecto y que, también como sucede en otros preceptos, se advierte la voluntad manifiesta de seguir regulaciones precedentes de contenido análogo establecidas en la Administración General del Estado por el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, ya citado.

El artículo 11 contempla las reglas de actuación y comportamiento que deben observarse en los puestos de información o atención donde ésta se dispense directamente por personal empleado, que vendrán condicionados por las características específicas de los ciudadanos con limitaciones funcionales a la hora de prestarles la atención requerida. Se establecen así determinaciones en cuanto al lenguaje a utilizar y la información a facilitar, la conducta a mantener en caso de usuarios con discapacidad auditiva o con discapacidad visual, cognitiva o motriz, previéndose la existencia en algunas oficinas de un servicio de atención y orientación en lengua de signos española. Se incidirá en la formación del personal encargado de la prestación de servicios de atención al ciudadano en el conocimiento de las distintas discapacidades y sus consecuencias. Contempla igualmente el precepto cómo debe actuarse por el personal de atención al ciudadano en los casos en que la persona atendida utilice ayudas técnicas para comunicarse, o requiera estar acompañado, o se sirva de perros-guías o perros de asistencia para personas con discapacidad.

En la regulación que aborda el Proyecto sobre las condiciones en que

debe desarrollarse la atención personal no advertimos infracción del ordenamiento jurídico que señalar, siguiéndose unas determinaciones análogas a las vigentes en la Administración General del Estado según la Orden Ministerial PRE/446/2008, de 20 de febrero de 2008, que ya se ha citado anteriormente.

Esa misma analogía, cuando no identidad, con el régimen jurídico vigente en la Administración General del Estado se observa en la regulación que se contiene en el artículo 12 del Proyecto respecto del artículo 9 del Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, y ello en relación con los sistemas interactivos de información y atención, disponiéndose que los puntos de información o atención que no estén atendidos directamente por personal estarán dotados de sistemas de información complementaria accesible, tales como paneles gráficos accesibles por tamaño y contraste, sistemas audiovisuales y/o planos táctiles, determinándose en el precepto las condiciones y recomendaciones que deben observarse respecto a su ubicación, altura y dimensiones, soportes de la información, características de los dispositivos audiovisuales que se empleen, mensajes sonoros, condiciones de los mandos, teclado, botones y pantallas, así como, en su caso, de ordenadores o terminales de entornos informáticos.

En el artículo 15 se contemplan las excepciones a la implantación de las condiciones de accesibilidad y no discriminación contempladas en la norma para las oficinas de atención al público, y que se refieren a aquellos supuestos en que en el edificio en el que se ubique la oficina, o en su entorno, concurren circunstancias de infraestructura o protección del patrimonio que hagan su aplicación imposible material o económicamente. Contemplándose así en el precepto un régimen de exención a determinadas oficinas que nos parece razonable y debidamente justificada.

En el artículo 16, único comprendido en el capítulo III del Proyecto, se establecen las condiciones para la accesibilidad universal de documentos e impresos administrativos, determinando las condiciones para garantizar la disponibilidad de los documentos e impresos destinados al ciudadano en condiciones de plena accesibilidad para personas con discapacidad, y entrando a una regulación detallada de las características que deben

acreditar los modelos generales de impresos, formularios y documentos en general destinados a los ciudadanos, recomendándose el tamaño y formato de la letra, las condiciones del papel a utilizar, el estilo y lenguaje a utilizar en su redacción, y su disponibilidad en las correspondientes páginas web de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos y en formato electrónico accesible.

El capítulo IV, criterios y condiciones de accesibilidad y no discriminación en materia de sociedad de la información, comprende los artículos 17 y 18 del Proyecto, en los que se establecen “criterios de accesibilidad aplicables a las páginas web de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos o que reciban su financiación”, y “condiciones de accesibilidad a los equipos y a los programas informáticos”, respectivamente.

En el artículo 17 se establece que la información disponible en las páginas de internet de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos deberá ser accesible a las personas mayores y personas con discapacidad, determinándose las características que deben acreditar en su diseño, estructura y contenido. En el segundo de los preceptos citados, el artículo 18, se contempla análoga garantía de accesibilidad a las personas mayores y personas con discapacidad, respecto de “los equipos informáticos y los programas de ordenador - independientemente de que sean libres o estén sometidos a derechos de patente o al pago de derechos- utilizados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo destino sea el uso por el público en general”.

Desde la perspectiva de su legalidad, en ambos preceptos se recogen sustancialmente las determinaciones contenidas en los artículos 5 y 8 del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, que aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, cuya disposición final segunda califica a dichos artículos de legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de conformidad



con lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. La regulación contenida en dichos artículos se complementa con la contenida en las correspondientes normas técnicas y a las que se remite la normativa estatal que sigue el Proyecto en estos ámbitos.

Tampoco plantean cuestiones sobre su posible ilegalidad las restantes disposiciones del Proyecto. Las disposiciones adicionales se limitan a contemplar medidas de fomento para la implantación de las medidas de accesibilidad universal en la Administración Local de Navarra (primera) o instrumentos de garantía de la accesibilidad universal de todas las personas a introducir en determinados procedimientos de contratación (segunda). La disposición derogatoria resulta adecuada y las disposiciones finales vinculan la implantación de las medidas previstas en la norma a las disponibilidades presupuestarias, con sujeción a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (primera), y dispone las condiciones de su entrada en vigor (segunda).

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral de medidas tendentes a la accesibilidad universal en la atención a los ciudadanos dispensada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.