

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N^o 210, invierno 2021

Págs. 1107-1138

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.13>

CC BY-NC-ND



La normativa de accesibilidad en los espacios públicos urbanizados: estudio comparado

María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO ⁽¹⁾

M^a Isabel MADURGA-CHORNET ⁽²⁾

⁽¹⁾ Coordinadora en la Unidad para la Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

⁽²⁾ Consejera Técnica. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: El art. 9.2 de la Constitución Española establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” Asumiendo este deber y en base a las competencias propias de cada escala administrativa (estatal, autonómica y local), existe una extensa y prolija normativa con incidencia en la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados. Este estudio analiza la normativa en la materia en el ámbito autonómico contextualizándola con la normativa estatal.

Palabras Clave: Accesibilidad; Discapacidad; Normativa; Legislación; Exigencias; Espacios Públicos Urbanizados.

Las autoras agradecen los valiosos comentarios y aportaciones realizados por D^a. Ángela DE LA CRUZ MERA, que han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original, así como por D^a. Francisca PICAZO RUIZ por su labor en la identificación de la normativa tanto vigente como derogada analizada en el artículo.

The accessibility regulations in urbanized public spaces. Comparative study

Abstract: Article. 9.2 of the Spanish Constitution states “[i]t is incumbent upon the public authorities to promote conditions which ensure that the freedom and equality of individuals and of the groups to which they belong may be real and effective, to remove the obstacles which prevent or hinder their full enjoyment, and to facilitate the participation of all citizens in political, economic, cultural and social life”. Assuming this duty and based on the competencies of each administrative scale (state, regional and local), there is an extensive and detailed regulation with an impact on accessibility in urbanized public spaces. This study analyzes the regulations on the matter in the autonomous sphere, contextualizing them with the state regulation.

Keywords: Accessibility; Disability; Regulations; Legislation; Requirements; Urbanized Public Spaces.

1. Introducción

En un país en el que el porcentaje de población con un grado de discapacidad reconocido mayor o igual al 33% es del 6,8%, (IMSERSO, 2020) y donde la población de 65 años o más, que actualmente representa cerca del 20% del total, está previsto que supere el 25% en el año 2035 y el 30% en torno a 2050, (INE, 2020), es evidente que la accesibilidad en numerosos ámbitos y en particular en los espacios públicos urbanizados tiene un impacto muy directo en la vida de muchas personas. Esta realidad actual no le es ajena al legislador que, desde hace ya tiempo, ha ido sentando las bases de todo un cuerpo normativo que es el que actualmente da cobertura a esta casuística particular.

A estos argumentos demográficos y normativos que justifican la oportunidad de este estudio, se pueden añadir otros, como los ético-políticos que defienden la igualdad real de los derechos de todos, o los económicos, que lograrían una mejor asignación de recursos a esta área, (ALONSO, 2007). Pero el objeto de este artículo es mostrar y analizar la situación normativa que sustenta la necesidad de aplicar las condiciones que garanticen la accesibilidad universal de la ciudadanía centrándose específicamente en la normativa de accesibilidad autonómica vigente en los espacios públicos urbanizados en el contexto actual de la normativa estatal.

La limitación de este estudio a la comparación de las normativas de accesibilidad en el espacio público urbanizado, trae causa de la evidente extensión que caracteriza la normativa relacionada con la accesibilidad, que alcanza otros muchos ámbitos como son las edificaciones, los transportes, o las telecomunicaciones y sociedad de la información, entre otros, y cuya

entidad bien podría justificar un estudio comparado particularizado para cada uno. También es extensa la normativa sobre asuntos más específicos todavía, como puede ser la relativa a los perros de asistencia para personas con discapacidad, o a la tarjeta de estacionamiento para las mismas personas, las cuales, a pesar de su indudable incidencia en el espacio público urbanizado, resultan tan particulares, que su análisis podría ser por sí solo de nuevo objeto de sendos estudios comparados.

Por otra parte, la heterogeneidad de las exigencias de accesibilidad en el ámbito de los espacios públicos urbanizados a las que ha dado lugar la numerosa normativa aprobada desde las diferentes escalas administrativas (estatal, autonómica y municipal), hace difícil abordar este asunto en un solo artículo, y por ello este estudio se restringe a su vez, a las normativas autonómicas de accesibilidad en estos espacios (exceptuando las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin llegar a entrar en la normativa de rango municipal. Ello va a permitir obtener una visión integrada de la situación vigente en cada una de las comunidades autónomas (en adelante CC. AA.) en este ámbito concreto, todo ello contextualizado con la normativa estatal de referencia.

Por último, es necesario aclarar a qué se refiere la locución “espacios públicos urbanizados” utilizada por este artículo, pues tal y como se analizará en uno de los apartados, la normativa estatal, autonómica y municipal en esta materia ha empleado muy diversa terminología para referirse, con más o menos precisión, a los espacios que constituyen el objeto de este análisis comparado. Así, algunas normativas se refieren, indistintamente, al entorno urbano, al urbanismo, a los espacios urbanos, a los urbanizados, o a la urbanización, pero, al fin y al cabo, y a los

efectos de este estudio, todos ellos permiten asimilarlos, en mayor o menor medida, al espacio público urbanizado que contempla la normativa estatal. Debido a esta circunstancia, por tanto, y para facilitar la lectura del artículo, y salvo que se esté analizando la terminología empleada de forma particular en cada comunidad autónoma, la referencia a los “espacios públicos urbanizados”, con carácter general, debe entenderse realizada a cualquiera de esos espacios.

2. La legislación estatal y el esquema normativo

Como premisa de partida debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 10.1 de nuestra Carta Magna:

“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

El artículo 14 reza:

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

Por último, el artículo 49, integrado en los principios rectores de la política social y económica, demanda a todos los poderes públicos que realicen una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad¹, pres-tándoles la atención especializada que requieran y amparándoles especialmente en el disfrute de los derechos reconocidos por el completo Título I de la Constitución. En todos ellos se entiende la igualdad como la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que pueda tener causa en la discapacidad, y ello debe ponerse en relación con el sistema de responsabilidad de todos los poderes públicos diseñado por el artículo 9.2, de acuerdo con el cual éstos deben adoptar las medidas de acción positiva que eviten o compensen las desventajas de cualquier persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social del país, pues según este artículo,

“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan

o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Partiendo de esta base, la evolución legislativa marca varios hitos de interés. El primero de ellos es la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), que estando ya derogada, dedicaba una sección de su Título IX a la “Movilidad y barreras arquitectónicas” y, establecía en su artículo 54 que la planificación y urbanización de las vías públicas, parques y jardines de iguales características (en referencia a que estuvieran destinados a un uso que implicara la concurrencia de público) se efectuaría de forma tal que resultasen accesibles y utilizables a los discapacitados.

Más de veinte años después, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (ampliamente conocida como LIONDAU) estableció en su artículo 10 que:

“El Gobierno, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, regulará unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que garanticen unos mismos niveles de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos con discapacidad”,

especificando en su disposición final novena la obligación de la aprobación de dichas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.

Atendiendo a dicha obligación, en el año 2007 se aprobó el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, el cual, en su disposición final cuarta exigía un Documento técnico que desarrollara las condiciones básicas aprobadas en virtud del mismo.

Cabe hacer un inciso aquí que tuvo lugar en el año 2008 y que supuso un hito fundamental en este recorrido temporal. Se trata de 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, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor precisamente el 3 de mayo de 2008 en nuestro país. La Convención supuso la consagración del enfoque de derechos de

¹ Esta referencia a las “personas con discapacidad” no se corresponde exactamente con el ya obsoleto y superado tenor

literal utilizado aún hoy en la Constitución Española, que aún se refiere a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.

las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos, reconociendo la importancia que, en dichos derechos, tiene la accesibilidad universal.

Con todo ello, el 1 de febrero de 2010, cumpliendo el mandato contenido en la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007 ya citado, se aprobó la Orden VIV/561/2010, de 1 febrero, por la que se desarrolló el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados (en adelante Orden VIV). Se trataba de la primera norma estatal de estas características, que establecía criterios básicos de accesibilidad universal en dichos espacios, resultando de aplicación en toda España. Su finalidad era ofrecer a todas las personas usuarias de los espacios colectivos de las ciudades y a las responsables de su diseño, planificación y construcción, un documento técnico con los requerimientos básicos de accesibilidad que constituyeran el mínimo común denominador para todo el territorio del Estado. Antes de ella existieron normas municipales y autonómicas de accesibilidad y de eliminación de barreras arquitectónicas, pero presentaban un panorama disperso, caracterizado por una fuerte heterogeneidad que, a su vez, propiciaba la aplicación de un concepto parcial y discontinuo de la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados.

Finalmente en el año 2013 se produjeron dos hechos importantes; por un lado, de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la

Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que demandaba un Texto Refundido en el que se regularizaran, aclararan y armonizaran, entre otras, la LISMI y la LIONDAU, surgió el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (TRLGDPDIS). Este texto refundido derogaría ambas normas. Y por otro lado, y en una materia sustancialmente diferente a las anteriores, dando cumplimiento al artículo uno, h) de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, se autorizó al Gobierno para aprobar también uno específico en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y numerosos artículos y disposiciones de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Este texto refundido fue el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU).

Finalmente, en el marco de este contexto cronológicamente ordenado el Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana aprueba una nueva orden ministerial, la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados (en adelante,

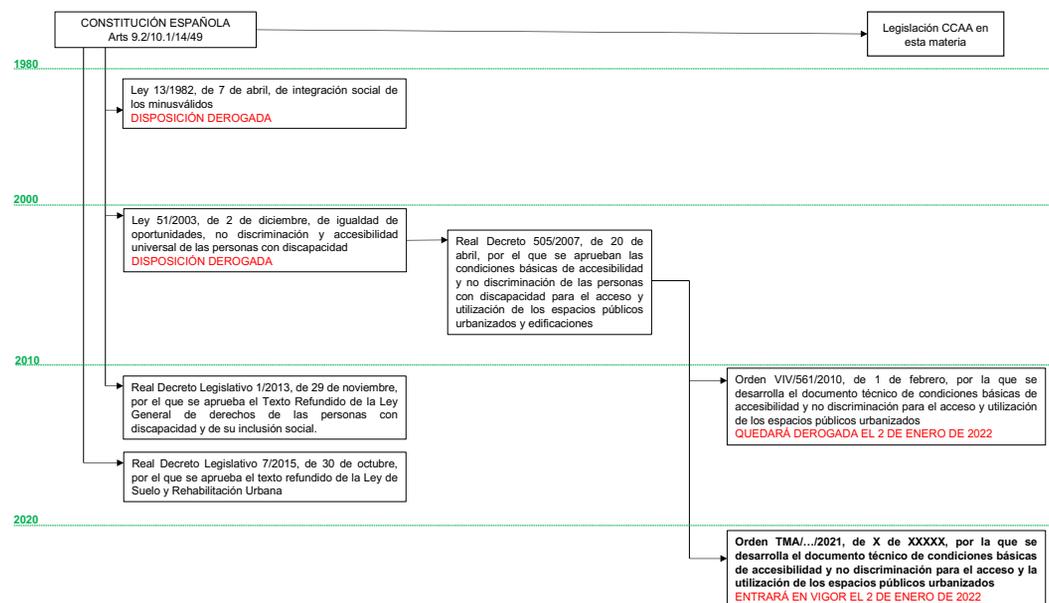


FIG. 1/ Esquema normativo

Fuente: Elaboración propia

Orden TMA). Esta orden, que entrará en vigor el 2 de enero de 2022, deroga íntegramente la Orden VIV y la actualiza, adaptándose también a los cambios normativos producidos, entre otros, por los dos últimos Textos Refundidos anteriormente mencionados (TRLGDPDIS y TRLSyRU).

En la FIG. 1 se esquematiza todo el proceso descrito para su mejor comprensión.

3. La legislación autonómica

Las normativas referidas en el epígrafe anterior se dictaron al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, de acuerdo con el cual al Estado se le reconoce la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Por su parte, el artículo 148 (en diversos apartados), reconoce a las CC. AA. competencias exclusivas en un buen número de materias cuya incidencia en la accesibilidad y no discriminación es evidente. No en vano, las CC. AA. han hecho uso de sus competencias en materias tales como la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, o el transporte, para dictar normas

con contenidos directamente relacionados con aquéllas. En este sentido, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la fijación de estas condiciones básicas impone un límite a la diversidad de posiciones jurídicas de las CC. AA. (STC 76/1983 de 5 de agosto), pero también suponen la garantía de una igualdad o uniformidad en los derechos y deberes de los ciudadanos en las “posiciones jurídicas fundamentales” (STC 37/1987, de 26 de marzo), de modo que, respetadas las mismas existe margen de maniobra por parte de las CC. AA.

En el marco normativo autonómico en esta materia, quizá lo más destacable sea la proliferación, durante la década de los 90, de toda una batería de leyes autonómicas que, con sus consiguientes normas de desarrollo de carácter eminentemente técnico, pusieron los cimientos de la estructura normativa en nuestro país, dando lugar a lo que se podría denominar normativa de primera generación. No será hasta pasado el año 2013, en el que se aprueba el TRLGDPDIS, cuando de nuevo se detecta lo que se podría considerar la normativa de segunda generación en esta materia. En el cuadro de la FIG. 2 se presenta la regulación vigente en las CC. AA. sobre la accesibilidad en el espacio público urbanizado, lo que permite identificar ese fenómeno de segunda generación de normativa aprobada con posterioridad al citado texto refundido de 2013.

Marco normativo autonómico vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado

	Ley 4/2017, de 25 septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad.
Andalucía	Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte.
	Orden de 9 de enero de 2012, por la que se aprueban los modelos de fichas y tablas justificativas del Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte, aprobado por el Decreto 293/2009, de 7 de julio, y las instrucciones para su cumplimentación.
Aragón	Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad.
	Decreto 19/1999, de 9 de febrero, por el que se regula la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación.
Asturias, Principado de	Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras.
	Decreto 37/2003, de 22 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, en los ámbitos urbanístico y arquitectónico.
Balears, Illes	Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal.
Canarias	Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación.
	Decreto 227/1997, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación.
Cantabria	Ley 9/2018, de 21 de diciembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.
	<i>Decreto 61/1990, 6 julio, de evitación y supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas.</i>

Marco normativo autonómico vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado	
	Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
Castilla y León	Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras.
	Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras.
Castilla-La Mancha	Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras.
	Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad.
	Decreto 158/1997, de 2 de diciembre, del Código de Accesibilidad.
Cataluña	Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad.
	Decreto 135/1995, de 24 marzo, de Desarrollo de la Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, y de aprobación del Código de accesibilidad.
Comunitat Valenciana	Ley 1/1998, de 5 de mayo, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación.
	Decreto 65/2019, de 26 de abril, de regulación de la accesibilidad en la edificación y en los espacios públicos
Extremadura	Ley 11/2014, de 9 de diciembre, de accesibilidad universal.
	Decreto 135/2018, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas de accesibilidad universal en la edificación, espacios públicos urbanizados, espacios públicos naturales y el transporte.
Galicia	Ley 10/2014, de 3 de diciembre, de Accesibilidad.
	Decreto 35/2000, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de accesibilidad y supresión de barreras.
Madrid	Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (modificada por el Decreto 138/1998, de 23 de julio)
	Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.
Murcia, Región de	Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal.
	Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y promoción de la accesibilidad general.
	Decreto 39/1987, de 4 de junio sobre supresión de barreras arquitectónicas. Orden de fecha 15 de octubre de 1991 de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente sobre accesibilidad en espacios públicos y edificación.
Navarra, Comunidad Foral de	Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal.
	Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad.
País Vasco	Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.
	Ley 5/1994, de 19 de julio, de supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad.

En "redonda", normativa que contempla aspectos relacionados con la accesibilidad en el espacio público urbanizado, pero no llega a establecer parámetros
 En "**negrita**", normativa que contempla aspectos relacionados con la accesibilidad en el espacio público urbanizado y establece parámetros
 En "**negrita cursiva**", normativa que contempla aspectos relacionados con la accesibilidad en el espacio público urbanizado y establece parámetros, pero está derogada, aunque sus aspectos técnicos se mantienen vigentes de forma transitoria.
 En "**cursiva**", normativa que, aunque no está derogada de forma expresa, sus parámetros no están accesibles y de facto no se aplican (se aplican los estatales)

FIG. 2 / **Marco normativo autonómico vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado**

Fuente: elaboración propia

4. Análisis cronológico de la evolución normativa autonómica en relación con la estatal

El cuadro de la FIG. 3 muestra la evolución de la normativa autonómica en relación con los principales hitos de la normativa estatal, lo que permite hacer un análisis acerca de las respectivas implicaciones.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía												D72												
Aragón										D89							L3		D19				D37	
Asturias, Principado de														L5										
Baleares, Illes													L3	D96									D20	
Canarias														L8			D227							
Cantabria																L3								
Castilla y León																		L3			D217			
Castilla La Mancha														L1										
Cataluña																								
Com. Valenciana																								
Extremadura																								
Galicia																								
Madrid, Com. de																								
Murcia, Región de																								
Navarra, Com. Foral de																								
País Vasco																								
Rioja, La																								

	ORDEN TMA										TRLGPCD			ORDEN VIV			
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Andalucía					L4					O			D293				
Aragón			L5														
Asturias, Principado de																	
Baleares, Illes					L8							D110					
Canarias																	
Cantabria				L9													
Castilla y León								L2									
Castilla La Mancha							L7										
Cataluña							L13										
Com. Valenciana			D65														
Extremadura				D135					L11								
Galicia							L10										
Madrid, Com. de														D13			
Murcia, Región de					L4												
Navarra, Com. Foral de				L12								L5					
Pais Vasco																	
Rioja, La																	

“**negrita**”, normativa vigente en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado

“**negrita**”, normativa vigente y que regula parámetros técnicos de los elementos en el espacio público urbanizado

“gris”, normativa que, aunque no está derogada de forma expresa, contiene parámetros técnicos, pero éstos no están accesibles y de facto no se aplican (se aplican los estatales)

“rojo”, normativa derogada por completo o al menos en los aspectos que afectan a la accesibilidad en el espacio público urbanizado (como es el caso de la L.8/1997 de Galicia)

“rojo”, normativa derogada pero vigentes los aspectos técnicos de forma transitoria

FIG. 3/ Representación cronológica del marco normativo autonómico en materia de accesibilidad en el espacio público urbanizado

Fuente: AAVV (2007).

Se puede observar que en el periodo comprendido entre 1982 y 2003, correspondiente a las dos leyes estatales, se desarrolló numerosa normativa autonómica en la materia, tanto en forma de leyes como en forma de decretos que fundamentalmente desarrollaban normativa técnica. Esta misma dinámica se puede identificar también en relación con la normativa estatal, cuyo desarrollo, en este caso, se ha producido mediante reales decretos y órdenes ministeriales.

En el periodo comprendido entre 2003 y 2010 (momento en que entra en vigor la Orden VIV) únicamente se aprobaron 3 decretos nuevos (en Andalucía, en Valencia y en Madrid), siendo en realidad el periodo posterior a 2010 el más interesante desde el punto de vista de este estudio. Tras la entrada en vigor del documento técnico que desarrolló las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados desarrollado por la Orden VIV, y hasta el día de hoy, 11 años después, únicamente han entrado en vigor dos decretos autonómicos que desarrollan específicamente parámetros y características técnicas para los elementos que forman parte de los espacios públicos urbanizados; es a la que se refiere este estudio como "normativa técnica"² y que se analiza con más detalle en el párrafo siguiente. No es este el caso de las leyes que, como ya se apuntó en el apartado anterior, tras el TRLGDPDIS del año 2013, se han aprobado generosamente hasta un total de 10 leyes autonómicas.

En cuanto a la normativa de carácter técnico (resaltada sobre el cuadro de la FIG. 3 en color amarillo), hasta el presente año, en un gran número de CC. AA. han convivido normativas previas a 2010, con la normativa básica de carácter estatal aprobada ese mismo año. Es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, País Vasco y Murcia. En este último caso la situación se extiende hasta a tres normativas autonómicas junto a la estatal³. Cabe entender que en todos estos supuestos la regla general de aplicación, dado el carácter básico de la normativa estatal, sería el de la aplicación de la determinación más restrictiva en cada caso y para cada parámetro concreto, entendiendo la restricción siempre a favor de la accesibilidad.

² Este concepto de "normativa técnica" hace referencia a aquella normativa concreta que establece determinaciones, parámetros... en definitiva, características "medibles" o "cuantificables" que permitirán su comparación con la normativa de carácter estatal que desarrolla documentos técnicos.

³ Esto es debido a que una disposición transitoria de su última ley, del año 2017, mantiene la vigencia en los aspectos

Un ejemplo claro de esta regla (sin entrar en particularidades como pudieran ser los posibles estrechamientos permitidos), es el caso de aquellas CC. AA. que exigiendo parámetros para el ancho y alto de paso de lo que se puede considerar un itinerario peatonal accesible, establecen unas medidas inferiores a las básicas estatales de 1,80m de ancho por 2,20m de alto; por ejemplo, Andalucía fija 1,5x2,20m, Asturias 1,5x2,20m, Canarias 1,40x2,10m, o Castilla-La Mancha 1,5x2,10m, entre otras. En todas ellas se entiende que el ancho y alto de paso aplicable en un itinerario peatonal accesible deberá respetar las medidas mínimas y básicas a nivel estatal.

Dos son las CC. AA. que han aprobado decretos técnicos con posterioridad a 2010. Se trata de Valencia y Extremadura. Ambas normativas especifican que los parámetros y diseños desarrollados por las mismas son complementarios de las condiciones básicas estatales o que regulan aquellos aspectos no contemplados en la misma y que se entienden necesarios. El reto por tanto en estos casos es comprobar si la nueva normativa, que entrará en vigor próximamente, permite mantener este concepto de normativa complementaria, o si se produce alguna discrepancia sobre las mismas, en cuyo caso, tal y como ocurre con los casos especificados en el párrafo anterior, se pasaría a la regla común de aplicación de la condición o determinación más restrictiva.

Un último grupo, finalmente incluye a las CC. AA. que, a la luz de la normativa básica estatal del año 2010, han derogado normativa técnica previa a ese año y no han desarrollado hasta la fecha nueva normativa técnica. Es el caso de La Rioja y Navarra, donde la norma estatal convivió con las autonómicas hasta 2013 y 2018 respectivamente, y desde entonces sólo rige la estatal. También Baleares derogó en 2017 su normativa técnica reconociendo expresamente la aplicabilidad de la Orden VIV. Caso aparte es el de Cantabria, donde no habiéndose derogado su normativa técnica, no se encuentran accesibles los anejos específicos de parámetros técnicos, de lo que se deduce que se está aplicando exclusivamente la Orden VIV desde el año 2010. Sea como fuere, la realidad de facto en estos territorios es que la normativa técnica aplicable a día de hoy es únicamente la básica estatal.

de contenido técnico de tres normativas anteriores hasta que no se produzca un desarrollo reglamentario y siempre que no sean contrarios a lo establecido en la ley, dándose esta peculiar circunstancia de convivencia de 4 normativas de carácter técnico (3 autonómicas y una estatal), ya que todas ellas con independencia del rango normativo establecen este tipo de aspectos de contenido técnico.

5. Contenidos principales de las normas autonómicas

Como se ha visto, dentro del marco constitucional, en el que la normativa de la Administración General del Estado reconoce y respeta las competencias autonómicas y locales concurrentes en la misma materia, se han producido diversas respuestas autonómicas para garantizar en sus respectivos territorios la accesibilidad universal reclamada por aquella.

Este análisis se centrará ahora en identificar aquellos aspectos de toda esta normativa autonómica que configuran el ámbito de aplicación en cada caso, así como algunos criterios generales fijados para su aplicación. Y todo ello en relación con la nueva normativa básica estatal. Estos aspectos pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- En cuanto al ámbito de aplicación:
 - A. Terminología para referirse al espacio público urbanizado.
 - B. Consideración de los espacios naturales.
 - C. Deslinde entre edificación y espacios públicos urbanizados.
 - D. Consideración de las playas.
- En cuanto a los criterios generales de aplicación:
 - A. La temporalidad en la utilización de los espacios públicos urbanizados y sus elementos.
 - B. Las situaciones excepcionales que podrían justificar la no aplicación de la normativa.

5.1 Contenidos relacionados con el ámbito de aplicación

a) Terminología empleada para referirse al espacio público urbanizado

De forma consecuente con la terminología empleada en la LIONDAU y en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, tanto en la Orden VIV como en la Orden TMA, se mantuvo la locución “espacios públicos urbanizados” para configurar su ámbito de aplicación.

La Orden VIV los identificó con:

“el conjunto de espacios peatonales y vehiculares de paso o estancia, que forman parte del dominio público, o están destinados al uso público de forma permanente o temporal” (art. 3.1 de la Orden VIV).

Por su parte, la Orden TMA identifica estos espacios en su artículo 3.1 con:

“el conjunto de espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia, no adscritos a una edificación, y que forman parte del dominio público o están destinados al uso público, en el suelo en situación básica de urbanizado de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de suelo”;

además, el apartado 2 de este mismo artículo añade dentro de estos espacios,

“los tramos urbanos de las playas tal y como se definen en la legislación estatal en materia de costas”.

Como se puede observar, uno de los matices que incorpora la nueva Orden respecto de la anterior es que aquélla identifica, de forma explícita, el espacio público urbanizado con el suelo en situación básica de urbanizado definido en la legislación estatal de suelo (con independencia del caso de las playas, cuya inclusión se explica en el apartado 9 de este estudio).

En el caso de la legislación autonómica, hay **7 CC. AA.** (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, País Vasco y La Rioja) en cuyas normas no aparece la locución “espacios públicos urbanizados” de forma literal, lo cual -salvo en el caso de la reciente L.9/2018 de Cantabria, la L.2/2013 de Castilla y León y el D.13/2007 de Madrid, en las que no aparece a pesar de su más o menos reciente aprobación- parece encontrar su explicación en que todas sus normas son anteriores a la LIONDAU. En estas CC. AA. se utiliza muy diversa terminología para referirse al espacio público urbanizado, como, por ejemplo, espacios libres públicos o espacios de uso público en Asturias; espacios libres de edificación de uso público, entorno urbano o espacios urbanos de concurrencia o uso público, entre otras, en Canarias, etc.

Sí aparece la citada locución, al menos en su normativa aprobada con posterioridad a la LIONDAU, en **8 CC. AA.** (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y Navarra), aunque sólo en 3 de ellas llega a definirse. Se trata de las leyes vigentes de Extremadura, Galicia y C. Valenciana. Las dos primeras son del año 2014, y en ellas se define de forma muy similar o igual a como se contiene en la Orden VIV. Por su parte, en la C. Valenciana, el D.65/2019 (artículo 2.3) los define a efectos de la aplicación de esa norma como

“las dotaciones de uso público peatonal (como son los itinerarios peatonales, las áreas de estancia y sus elementos) en las zonas urbanizadas y en las zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana,

según lo establecido en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana”.

Por último, Cataluña y Baleares, en sus leyes de 2014 y 2017 respectivamente, recogen prácticamente la misma definición para lo que denominan “espacios urbanos de uso público” y que resulta

muy similar a la del “espacio público urbanizado” de la Orden VIV. En concreto Cataluña los define en el art. 6.a de la L.13/2014, y Baleares en su art. 1.2.m de la L.8/2017, como el conjunto de espacios que forman parte del dominio público, están destinados al uso público de forma permanente o temporal y tienen la condición de suelo urbano según la vigente normativa urbanística.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Andalucía																						
Aragón																		D19				
Asturias, Principado de														L5								
Baleares, Illes																						
Canarias															L8		D227					
Cantabria										D61												
Castilla y León																					D217	
Castilla La Mancha														L1								
Cataluña																						
Com. Valenciana																						
Extremadura																						
Galicia																						
Madrid, Com. de																						
Murcia, Región de																						
Navarra, Com. Foral de																						
País Vasco																						
Rioja, La																						

	ORDEN TMA										TRLGPCD				ORDEN VIV				LIONDAU	
	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
Andalucía					L4								D293							
Aragón			L5																	
Asturias, Principado de																		D37		
Balears, Illes					L8															
Canarias																				
Cantabria				L9																
Castilla y León								L2												
Castilla La Mancha							L7													
Cataluña							L13													
Com. Valenciana																				
Extremadura			D65																	
Galicia																				
Madrid, Com. de															D13					
Murcia, Región de																				
Navarra, Com. Foral de																				
País Vasco																				
Rioja, La																				

- En verde oscuro, las normas que emplean los términos "espacios públicos urbanizados" y lo definen
- En verde claro, las normas que emplean los términos "espacios públicos urbanizados", pero no lo definen
- En naranja, las que utilizan una terminología distinta, pero lo definen de forma muy similar al EPU de la Orden VIV
- En rojo, las normas donde no se emplean los términos "espacios públicos urbanizados"

FIG. 4/ **Análisis esquemático de la terminología empleada para referirse al espacio público urbanizado**

Fuente: Elaboración propia

b) Consideración de los espacios naturales dentro del ámbito de aplicación

La identificación del espacio público urbanizado con el suelo en situación básica de urbanizado no permite interpretar que la nueva normativa básica estatal pueda considerarse directamente aplicable en los espacios o lugares naturales o protegidos. Ello no obsta para que las CC. AA. puedan extender su aplicación en aquéllos, y en el grado que consideren oportuno.

En este sentido, tan solo 4 CC. AA. no hacen referencia alguna a la aplicabilidad de algunas condiciones de accesibilidad en estos espacios: Canarias, Cantabria, País Vasco y La Rioja.

El resto, hacen alguna referencia a este tipo de espacios, al menos en alguna de sus normas. Así, 3 CC. AA. incluyen estos espacios en el ámbito de aplicación de alguna de sus leyes, desarrollando, en mayor o menor medida, parámetros para los mismos en sus decretos. Se trata de **Andalucía, C. Valenciana y Extremadura**, que dedican incluso un capítulo o una sección independiente en dichos decretos para establecer parámetros en estos espacios.

En **Castilla-La Mancha y Cataluña**, aunque en sus decretos se reconocía la posibilidad de establecer soluciones alternativas en determinados itinerarios ubicados en este tipo de espacios y, por tanto, cabría entender que aplicarían los criterios generales en los mismos, se debe tener en cuenta que las dos leyes posteriores que aprueba cada una de ellas parecen derivar el establecimiento de las determinaciones para estos espacios a documentos “ex-profeso”. En el primer caso a programas y actuaciones por parte de las administraciones públicas (art. 43 de la L.7/2014) y en el segundo caso a lo que determinen los planes de accesibilidad (art. 9 de la L.13/2014).

Aragón igualmente contempla los espacios naturales en su ley y remite para su desarrollo a las condiciones que se determinen reglamentariamente, pero al contrario que en los dos casos anteriores, el decreto actualmente vigente, a pesar

de ser anterior en el tiempo a dicha ley y de no llegar a establecer parámetros concretos, resulta coherente pues ya remitía para su desarrollo a los instrumentos de planeamiento.

Baleares y Murcia también incluyen estos espacios en sus leyes, pero no se ha producido un desarrollo reglamentario de las mismas, y en su defecto, como sucede en el caso de Murcia, no se encuentra referencia a estos espacios en los decretos cuyos aspectos técnicos rigen de forma transitoria.

Navarra también incluye estos espacios en su ley, y va algo más allá, pues remite para sus determinaciones a las guías generales de accesibilidad en espacios naturales aprobadas al efecto (algo similar a lo que establecía Cataluña mediante planes de accesibilidad en los espacios naturales).

Asturias, Galicia y Madrid mencionan los espacios naturales en sus decretos a pesar de no estar expresamente contemplados en sus leyes, llegando en la última a reconocer soluciones alternativas en los itinerarios de estos espacios (art. 5 D.13/2007), e incluso a establecer alguna dotación para los mismos (art. 6 D.13/2007), no así en Galicia donde tan sólo se deduce que aplicarían los generales al admitir en los espacios naturales soluciones alternativas para sus itinerarios (art. 16.5 D.35/2000). En Asturias tan sólo los mencionan para condicionar el cumplimiento de su reglamento en estos espacios, a “la normativa específica reguladora de (...) espacios naturales protegidos” (art. 5.3 D.37/2003).

Por último, cabe resaltar también el caso de **Castilla y León**, en donde la referencia a estos espacios se realiza de una forma un tanto velada y es que sólo la ley más reciente de las vigentes en esta comunidad exige el “acceso y disfrute de la naturaleza y educación medioambiental” (art. 45 L.2/2013); el D.217/2001 tampoco resulta mucho más explícito, en la medida en que tan sólo establece que debe garantizarse la accesibilidad, sin que ello afecte al “significado (...) paisajístico y/o de otro tipo análogo...que ...conviene preservar” (art. 16.3).

	LIONDAU																							
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2004	2005	2006	
Andalucía																								
Aragón															D19									
Asturias, Principado de					L5																	D37		
Balears, Illes																								
Canarias															L8		D227							
Cantabria								D61																
Castilla y León																	L3				D217			
Castilla La Mancha														L1			D158*							
Cataluña																D135*								
Com. Valenciana																		L1						
Extremadura																								
Galicia																					D35*			
Madrid, Com. de																								
Murcia, Región de																								
Navarra, Com. Foral de																								
Pais Vasco																								
Rioja, La																								

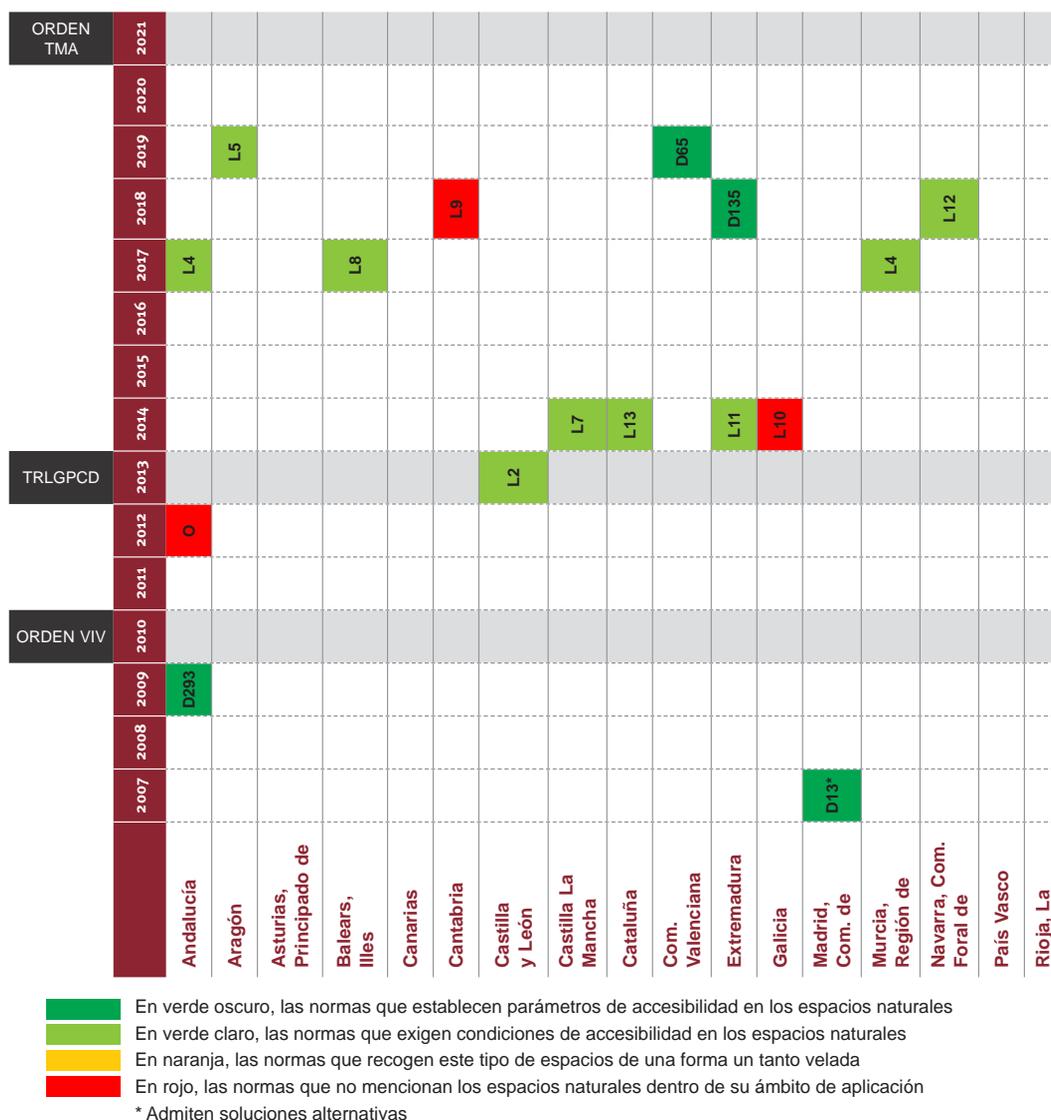


Fig. 5/ Análisis esquemático de consideración de los espacios naturales dentro del ámbito de aplicación

Fuente: Elaboración propia

c) Deslinde de los ámbitos de aplicación de la edificación y de los espacios públicos urbanizados.

Otro de los matices que incorpora la Orden TMA con respecto a la anterior es que ahora se distingue perfectamente lo que son los espacios adscritos a la edificación, de los que no lo están, de manera que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 3, aquélla sólo resulta aplicable a los espacios que no están adscritos a ninguna edificación, siendo el Código Técnico de la Edificación el que contiene la regulación aplicable a aquéllos otros, de conformidad con la Ley

38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), cuyo ámbito de aplicación considera comprendidos en la edificación

“los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio” (artículo 2.3 de la LOE).

Los ámbitos de aplicación de la LOE y de la nueva Orden son, por tanto, complementarios y no se solapan, y su deslinde es relevante porque ello permite establecer exigencias mínimas en el espacio urbano más generosas que en los edificios, donde las limitaciones físicas son evidentes.

Al menos en **8** de las **17 CC. AA.** parece que se logra distinguir, en alguna de sus normas, estos dos ámbitos de aplicación. Son Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Navarra y La Rioja. De ellas, tan sólo **Murcia** hace una referencia explícita a la LOE que permite hacer esta distinción; y lo hace en el art. 23.2 de su L.4/2017, donde exige que:

“[l]a accesibilidad a edificios y espacios públicos urbanizados se garantizará mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y en el resto de normativa aplicable”.

lo que se puede interpretar como una clara separación entre los dos ámbitos, que se refleja a continuación en el art. 24, donde se fijan las “condiciones de accesibilidad en la edificación”, en la que incluyen sus “zonas comunes” (aunque sólo en los “edificios de uso residencial vivienda”), y en el art. 25, donde se establecen las condiciones para los espacios públicos urbanizados. Cabe advertir que, en la normativa anterior de esta comunidad autónoma, (que, como ya se ha apuntado antes, a pesar de estar derogada se encuentra vigente en algún aspecto de forma transitoria) no parece poder deducirse que se hiciera esta diferenciación de ámbitos tan clara.

En **Andalucía**, la L.4/2017 regula en el mismo artículo (art. 46) las condiciones de accesibilidad en los “Espacios públicos urbanizados y edificaciones” sin hacer distinción alguna entre ellos, pero el D.293/2009 dedica una sección del título donde establece condiciones para los edificios para las “Zonas y elementos de urbanización privativos”, refiriéndose ahí a:

“[l]as zonas y elementos de urbanización de utilización colectiva situados en los espacios exteriores privativos de los edificios...”, y a “los itinerarios peatonales o comunicaciones que unan varios edificios ... entre sí”.

lo que permite considerar los espacios libres de las edificaciones como parte de ellas.

Asturias y **Galicia** disponen de una normativa en sintonía, en la medida en que en ambas parecen deslindarse de alguna manera los ámbitos de la edificación y del urbanismo, pudiendo aplicar en cada caso las condiciones de accesibilidad que corresponda. En **Asturias** la L.5/1995 reconoce en sus artículos 17, 18 y 19 los conjuntos de edificios, los espacios exteriores de los edificios y las dependencias de la edificación de uso público, así como las dependencias de uso comunitario en los edificios de uso privado (art. 24), exigiendo en todos los casos condiciones de accesibilidad

para los itinerarios que los unan, y por su parte, el D.37/2003 alude también a los conjuntos de edificios y los espacios exteriores de los edificios de uso público (art. 39) y las dependencias de uso comunitario en los edificios de uso privado (art. 51). En **Galicia** el D.35/2000, por un lado, habla de los espacios de uso comunitario en los edificios (art. 8.4), y por otro, en el capítulo donde se regulan “Disposiciones sobre barreras arquitectónicas de la edificación”, los art. 30 y 39, exigen condiciones para los itinerarios entre edificios de un mismo conjunto, en el caso de los edificios de uso público, así como condiciones para los itinerarios entre la edificación y sus servicios anexos de uso comunitario, en el caso de los edificios de uso privado. La posterior L.10/2014, dentro del capítulo que contiene las disposiciones sobre accesibilidad en la edificación, prevé que:

“[c]uando existan varios edificios integrados en un mismo complejo, estarán comunicados entre sí y con las zonas comunes mediante itinerarios accesibles” (art. 18),

lo que se encuentra alineado con lo desarrollado en su reglamento.

En **Baleares**, en **Navarra** y en **La Rioja**, al tener sólo una norma vigente en esta materia, la situación es más clara. En el caso de **Navarra**, el art. 22 de la L.12/2018, regula los accesos al interior de los edificios de uso público y establece que:

“cuando existan varios edificios integrados en un mismo complejo estarán conectados entre sí y con las zonas comunes mediante itinerarios accesibles”;

así mismo, el art. 28, que regula la accesibilidad en los edificios de titularidad privada de uso residencial, se refiere a

“las zonas comunes exteriores, tales como aparcamientos exteriores propios del edificio, jardines, piscinas, zonas deportivas y espacios análogos”.

de lo que se deduce que se consideran estos espacios como parte de la edificación y, por tanto, pueden aplicarse las condiciones de accesibilidad previstas para la misma. En **La Rioja**, ya el artículo 3 de la L.5/1994, clasifica como barreras arquitectónicas las que pudiera haber en la conexión entre edificios, y además, en el art. 9, al menos para los edificios de uso privado (pues nada se dice al respecto en el art. 7 para los de uso público), se hace referencia a la accesibilidad entre edificaciones o servicios anexos de uso comunitario, de lo que, a pesar de la omisión para los edificios de uso público, se deduce también que esos espacios se consideran como adscritos a la edificación. Algo más particular es el caso de **Baleares**, en donde la L.8/2017 identifica los “Espacios y zonas

de uso comunitario” con los espacios vinculados a las edificaciones al estar a su “servicio” (art. 1.2.I); y en el art. 12 donde se establecen las condiciones de accesibilidad en las edificaciones de nueva construcción identifica, entre otros, los complejos formados por un conjunto de edificios conectados entre sí; sin embargo, cabe advertir que los espacios de titularidad privada, pero de uso público, no adscritos a ninguna edificación, aparentemente quedarían en un limbo, ya que en el espacio de uso público, la citada norma no incluye el de titularidad privada (art. 1.2.m). Esta situación genera una confusión que se refleja de forma manifiesta en el art. 35, donde, en el mismo párrafo, se refiere simultáneamente a la obligación para los propietarios de mantener en estado correcto, tanto los edificios y espacios “de uso privado de titularidad privada”, como los espacios “tanto de uso público como de uso comunitario”.

En **Castilla-La Mancha** se detecta algún intento de separar ambos ámbitos. En concreto se trata del D.158/1997, en el que, aunque, en un primer momento (art. 4) se distinguen las barreras urbanísticas de las arquitectónicas, contemplando entre las primeras aquellas en vías urbanas y espacios libres de uso público, y entre las segundas, aquellas en el acceso o interior de edificios, luego, en el art. 19 y siguientes, se fijan condiciones en los “espacios comunitarios de edificios” (parece que tanto los edificados, como los libres), e incluso remite a las condiciones del art. 14, relativo a itinerarios en el espacio urbano, cuando se refiere a la comunicación entre edificios en “conjuntos de edificios” (art. 20.2). Este intento no parece que encuentre su antecedente en la L.1/1994, pues aunque ésta también disocia las barreras en vías urbanas y espacios libres de uso común, de las barreras en el acceso o interior de edificios (art. 3), luego incluye en los itinerarios peatonales accesibles además de los públicos, los “privados de uso comunitario” (art. 6), de manera que parece que los espacios adscritos a la edificación los considera como urbanizados y no como parte de la edificación. Tampoco parece que la regulación del decreto castellano manchego, encuentre reflejo después en la ley más reciente de dicha comunidad autónoma ya que la L.7/2014 no disocia el entorno urbano de la edificación como tal; tan sólo fija unas medidas para garantizar la accesibilidad “en el entorno y utilización de espacios públicos urbanizados” (art. 62) y luego otras en “la vivienda” (art. 64).

En otras 7 CC. AA., **Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura y País Vasco**, la situación parece abordarse, al menos en alguna de sus normas, de una forma algo confusa, si bien, en las normas más recientes de Cataluña,

Valencia y Extremadura se consigue aclarar esta aparente confusión.

En **Aragón**, la L.5/2019, al igual que la andaluza, regula en el mismo artículo (en este caso en el art. 44) las condiciones de accesibilidad en los “Espacios públicos urbanizados y edificaciones” sin hacer distinción entre ellos. Por su parte, el D.19/1999, parece deslindar claramente la accesibilidad urbanística que se regula en el Título II, de la accesibilidad en la edificación que se regula en el Título III, y en ese sentido, el art. 7 separa el ámbito urbano de la accesibilidad urbanística de la urbanización adscrita a la edificación. Así, define el ámbito urbano como:

“todos los espacios o lugares abiertos de uso público, con independencia de su carácter público o privado, no integrados en la edificación”.

De forma coherente con ello, después, cuando establece las condiciones para edificios públicos reconoce que

“los itinerarios que comuniquen ... todas las dependencias y servicios de estos edificios entre sí y con el exterior” (art. 16.3);

sin embargo, esta norma entra en contradicción, cuando el propio apartado 2.e) del artículo 7 reconoce entre los espacios del ámbito urbano verdaderas construcciones, como son los aparcamientos subterráneos.

En **Cantabria**, el Título III de la L.9/2018 relativo a la accesibilidad universal y vida independiente, regula unas condiciones para el entorno y utilización del espacio público (art. 46) y otras muy generales para los edificios (art. 49). En el apartado 2 del artículo 49 parece querer incluirse en el proyecto de edificación los elementos de urbanización adscritos a ella, pero la realidad es que la redacción literal refiere a “los elementos de edificación incluidos en su ámbito”, lo que no permite una interpretación única del tema.

En **Castilla y León**, tanto la L.3/1998, como el D.217/2001 generan confusión: la L.3/1998 en su artículo 4, que forma parte de los relativos a la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, incluye en las edificaciones sus espacios exteriores, pues se refiere a los “espacios y dependencias de uso público, tanto exteriores como interiores, de los edificios”; sin embargo, en el art. 3 identifica como barreras arquitectónicas “[l]as existentes en la edificación” y como barreras urbanísticas, las existentes “en los espacios libres de uso público y todos los privados de uso colectivo”. Es decir, la urbanización de un edificio de viviendas podría considerarse como parte de la edificación conforme al art. 4, pero sin embargo, tendría barreras urbanísticas

de acuerdo con el art. 3, lo que parece algo contradictorio. Por su parte, el D.217/2001, en el capítulo relativo a la supresión de barreras arquitectónicas (Capítulo I del Título II) aunque parece querer incluir como parte de los edificios “las áreas de uso público, tanto exteriores como interiores” (art. 4), y contempla para los edificios de uso público los itinerarios que unen edificios en los conjuntos de éstos (art. 6.1.b) así como la comunicación entre “todas las áreas y dependencias de uso público del edificio entre sí y con el exterior” (art. 7.2), e incluso se refiere a los “espacios de uso común” de los edificios de uso privado (art. 13), en el capítulo relativo a la supresión de barreras urbanísticas (Capítulo II del Título II) el artículo 16.4 pretende luego

“garantizar la accesibilidad a todas las personas a las vías, espacios públicos y privados de uso comunitario”,

lo que permitiría interpretar que en estos espacios también se están considerando incluidos los elementos de urbanización adscritos a las edificaciones, manteniendo con ello la misma confusión que ya contiene la L.3/1998. Por último, la L.2/2013 en su artículo 55 regula unas “[m]edidas para garantizar la accesibilidad en el entorno”, y en este entorno considera incluidas las edificaciones y la urbanización en general, por lo que la deseada aclaración no se consigue.

En **Cataluña**, el D.135/1995, reconoce por un lado los “espacios de uso comunitario” de los edificios (art 8), sin aclarar si son sólo los edificadas o también los libres; luego, donde se regulan las barreras urbanísticas (Capítulo II), exige itinerarios adaptados (de acuerdo con el Anexo 1, en el que se recogen las normas de accesibilidad urbanística) en los “recorridos de uso público o comunitario” (art. 14.1). Cuando se refiere a las barreras en la edificación (Capítulo III) permite tanto itinerarios adaptados como practicables (según corresponda) en los “conjuntos de edificios” (art. 20.2), y hace referencia en este caso a las condiciones establecidas para los mismos “en el presente Reglamento”, lo que permite interpretar que en estos espacios pueden aplicarse las normas de accesibilidad urbanística del Anexo 1 o las de la edificación establecidas en el Anexo 2. La L.13/2014, parece que aclara la confusión, al distinguir entre “accesibilidad en el territorio” (Capítulo I del Título III) y “accesibilidad en la edificación” (Capítulo II del Título III), reconociendo como parte de la edificación, “los elementos de urbanización interior de la parcela o del solar que estén adscritos al edificio”, lo que no da lugar a dudas. Cabe advertir aquí, que en esta ley, como en la balear, los espacios de titularidad privada pero de uso público no adscritos a ninguna edificación, no estarían contemplados ni en unos ni en otros, ya que en el espacio de uso público no se incluye el de titularidad privada (art. 6.a).

En **Valencia**, la L.1/1998 no resulta clara porque por un lado se refiere a los elementos comunes de los edificios de vivienda (art. 6), sin aclarar si con ellos se refiere sólo a los edificadas o también a los libres; y por otro, establece unas condiciones de accesibilidad en la edificación (Capítulo I del Título II) y otras para el medio urbano (Capítulo II del Título II), pero no se aprecia ninguna referencia a las condiciones que deben aplicarse en el espacio libre adscrito a la edificación. Sin embargo, el D.65/2019, en su art. 2 identifica la edificación con la considerada en la LOE y en el artículo 4.3, distingue perfectamente entre los “elementos exteriores de urbanización dentro de la parcela del edificio” del resto de elementos de urbanización, estableciendo condiciones distintas para los mismos en distintos títulos (el I para edificación y el II para el espacio público urbanizado). Además, el mismo artículo 4.3 tiene la precaución de prever que, en lo no regulado para la edificación en su título (como vados, mobiliario urbano, etc...), se tome como referencia lo establecido en el Título II para los espacios públicos urbanizados. Dicha previsión demuestra una concepción separada de los dos ámbitos.

En **Extremadura**, la L.11/2014, al igual que la valenciana, incluye las “zonas comunes de los edificios”, en el “uso residencial vivienda” (art. 4.1) y tampoco aclara si con ello se refiere sólo a las edificadas o también a las libres; después, aunque se refiere a las condiciones de accesibilidad en la edificación y en el medio urbano en artículos diferenciados (art. 4 y 5 respectivamente), en ninguno recoge cuales se aplicarían en el espacio libre adscrito a la edificación. El D.135/2018, aclara algo esta situación, y en el Título IV relativo a la accesibilidad en la edificación, no sólo reconoce las “zonas comunes de los edificios de uso residencial” (en concreto en el art. 21), sino también, la “accesibilidad en el exterior del edificio”, independientemente de que su uso sea público o residencial (art. 22). Además, en este mismo Título, el art. 31 establece condiciones para los accesos a las piscinas, lo que supone que considera este tipo de espacios como parte de los edificios.

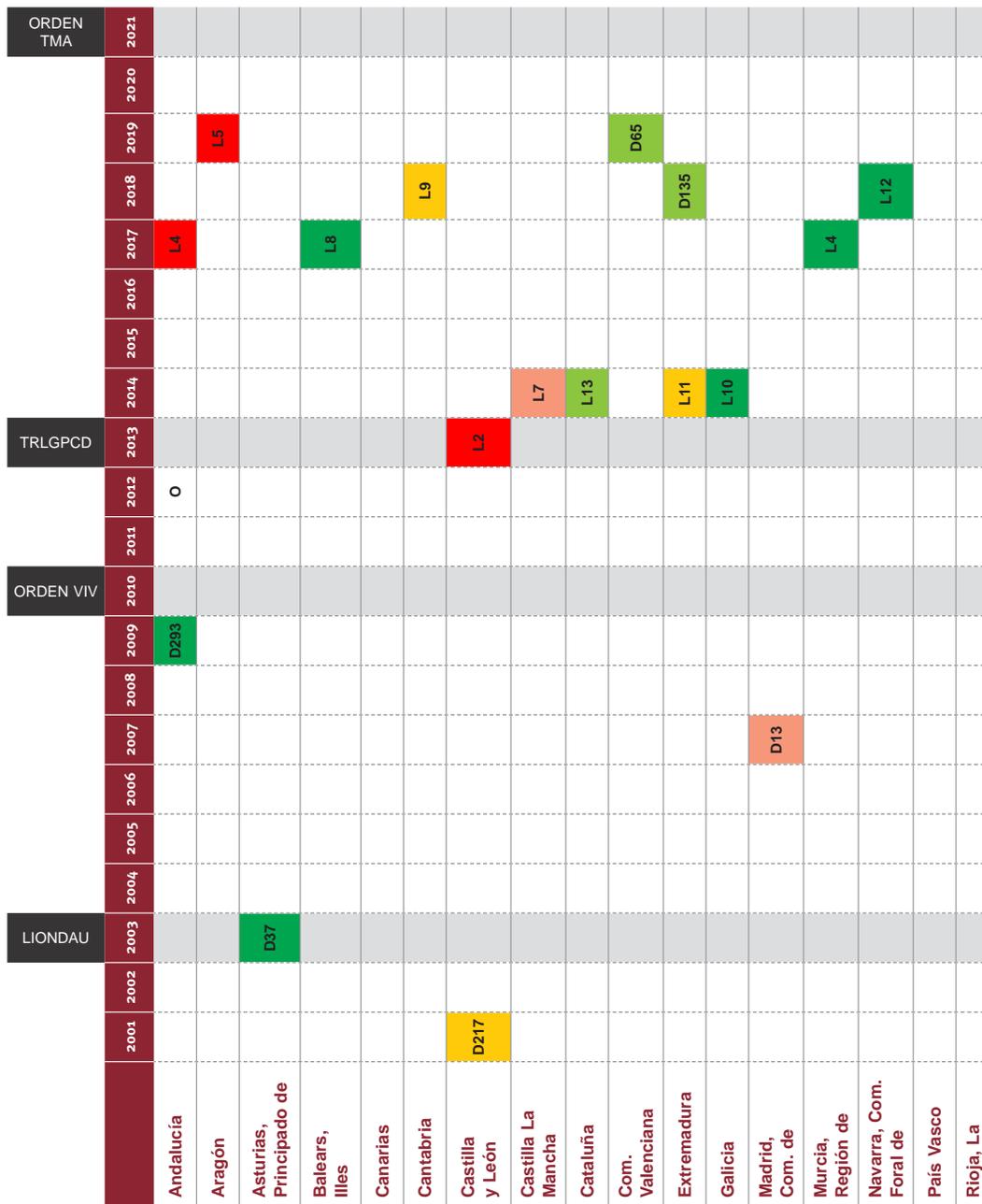
En el **País Vasco**, la L.20/1997, de forma similar a lo que sucede en Extremadura y Valencia, también reconoce los “elementos comunes” de los edificios (art. 4), pero sin aclarar si con ellos se refiere sólo a los edificadas o también a los libres. Coincide con Extremadura en establecer unas condiciones de accesibilidad diferentes para la edificación y para el entorno urbano y los espacios públicos (artículos diferenciados 4 y 3 respectivamente) y tampoco define las condiciones que se aplicarían en aquellos espacios libres que pudieran estar adscritos a una edificación. En este caso el D.68/2000 parece que intenta aclarar algo sin conseguirlo. Así, en el anejo dedicado

a la accesibilidad en los edificios, se refiere a los “anejos de uso comunitario” (Anejo III, art.1), pero se refiere luego indistintamente a los “itinerarios públicos o privados de uso comunitario” (Anejo II, art. 3.2) dentro del anejo dedicado a la accesibilidad en el entorno urbano, dando lugar a la misma confusión que provoca la ley.

Por último, cabe destacar que en sólo 2 CC. AA., o bien es imposible deducir la separación de estos dos ámbitos de acuerdo con sus normas, como

sucede en Madrid, o bien la referencia a elementos de los que se pudiera deducir dicha separación resulta algo anecdótica, como es el caso de Canarias, donde el art. 8.1 de la L.8/1995, en relación con los edificios de uso privado para los que exista obligación de instalar un ascensor, se refiere a unos “servicios anexos de utilización común”, exigiendo su comunicación con un itinerario practicable, lo que parece a toda luz insuficiente para entender un mínimo deslinde.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía																				
Aragón																		D19		
Asturias, Principado de															L5					
Balears, Illes																				
Canarias															L8		D227			
Cantabria										D61										
Castilla y León																		L3		
Castilla La Mancha														L1						
Cataluña																				
Com. Valenciana																				
Extremadura																				
Galicia																				D35
Madrid, Com. de																				D138
Murcia, Región de																				
Navarra, Com. Foral de																				
País Vasco																				
Rioja, La																				D68



- En verde oscuro, las normas que distinguen los elementos de urbanización adscritos a la edificación, de los que no lo están.
- En verde claro, las que aclaran la confusión generada en normas previas, y reconocen los elementos de urbanización de los edificios como adscritos a la misma.
- En naranja, las normas que generan alguna confusión sobre si consideran los elementos de urbanización de los edificios adscritos a la misma, o no.
- En rojo claro, las que parece que no reconocen los elementos de urbanización de los edificios como adscritos a los mismos.
- En rojo oscuro, las normas que ni mencionan espacios libres o de uso comunitario dentro de la edificación

FIG. 6/ Análisis esquemático del deslinde de los ámbitos de aplicación de la edificación y de los espacios públicos urbanizados

Fuente: Elaboración propia

d) Consideración de las playas dentro del ámbito de aplicación.

Como se resaltó con anterioridad, una de las cuestiones que aclara la nueva Orden es la relativa a las playas, pues en la anterior Orden, aunque se regulaban, no se encontraban incluidas de forma expresa en su ámbito de aplicación.

Así, el artículo 3.2 de la Orden TMA incluye ya los tramos urbanos de las playas y para su identificación

hace una remisión a la legislación sectorial en materia de costas, pues éstos no se encuentran naturalmente delimitados dentro del suelo en situación básica de urbanizado. De acuerdo con dicha legislación, la Administración competente catalogará los tramos de las playas en naturales y urbanos, teniendo en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada tramo, así como su grado de protección medioambiental (art 67 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas).

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Andalucía																					
Aragón																		D19			
Asturias, Principado de															L5						
Balears, Illes																					
Canarias															L8		D227				
Cantabria										D61											
Castilla y León																		L3			D217
Castilla La Mancha														L1			D158				
Cataluña																D135		L1			
Com. Valenciana																					
Extremadura																					
Galicia																				D35	
Madrid, Com. de																					D138
Murcia, Región de																					
Navarra, Com. Foral de																					
País Vasco																					
Rioja, La																					D68

LISMI

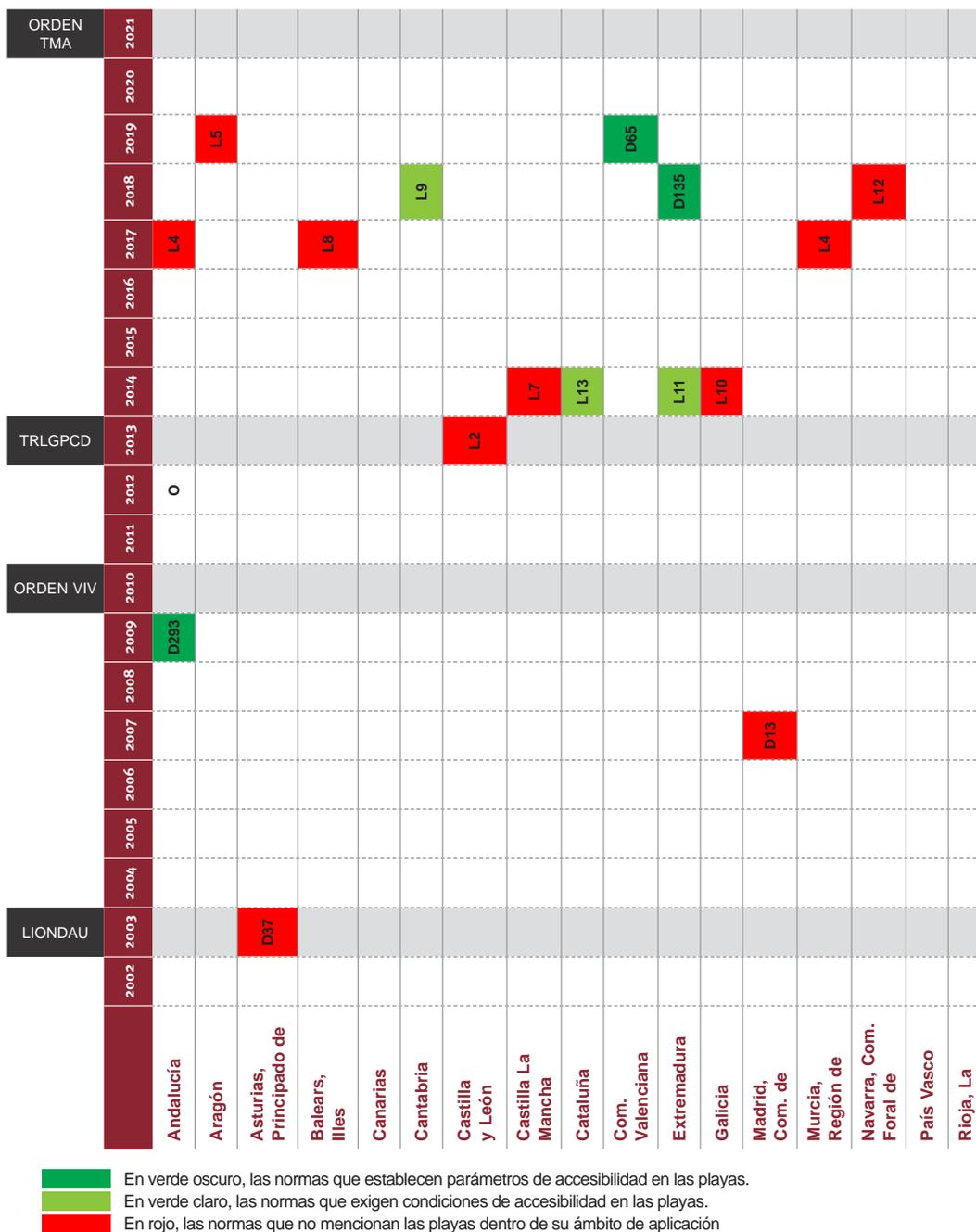


Fig. 7 / Análisis esquemático de la consideración de las playas dentro del ámbito de aplicación

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, al contrario de lo que ocurre en el caso de los espacios naturales, en los que la gran mayoría de las CC. AA. hacen alguna reseña particular, únicamente **5 CC. AA.** referencian en mayor o menor grado y detalle las playas en su normativa. Dos de ellas la referencian únicamente en sus leyes

(Cantabria y Cataluña), y otras dos únicamente en sus decretos de desarrollo a pesar de no estar recogidos en las correspondientes leyes (Andalucía y la Comunidad Valenciana). Es sorprendente que la quinta CC.AA. que se refiere a las playas en su normativa sea **Extremadura**, y además lo hace de la

manera más extensa y global, pese a que carece de litoral. Por una parte, su L.11/2014 contempla las playas fluviales y las incorpora en la definición de espacios públicos naturales contenida en el glosario de conceptos recogidos en el Anexo de la citada ley, y por otra parte, su decreto va mucho más allá diferenciando lo que denomina “playas urbanas y piscinas naturales urbanas” que identifica como una de las áreas de estancia en los espacios públicos urbanizados (art. 40 del D.135/2018), y lo que denomina “playas fluviales y piscinas naturales” manteniéndolas dentro de los espacios públicos naturales tal y como la ley ya estableció (art. 51 del D.135/2018).

Andalucía establece condiciones específicas para lo que denomina “playas accesibles al público en general” (arts. 36-42 del D.293/2009) no estableciendo criterios para dicha determinación.

Cantabria únicamente exige plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad en las playas accesibles (art. 47 de la L.9/2018), no entrando tampoco a determinar qué criterios debe cumplir una playa para considerarla accesible.

Cataluña incluye las playas dentro de los espacios naturales de uso público (art. 6 de la L.13/2014), remitiendo las condiciones establecidas para estos espacios a planes de accesibilidad específicos (art. 9 de la L.13/2014).

La **Comunidad Valenciana** contempla en su decreto las playas, y específicamente, las playas urbanas, a las que establece expresamente el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Orden VIV y, además, las características establecidas en el propio decreto que son complementarias a las establecidas en la Orden VIV (art. 27 del D.65/2019).

5.2 Contenidos relacionados con los criterios generales de aplicación

a) La temporalidad en la utilización de los espacios públicos urbanizados y sus elementos

La Orden VIV, que quedará derogada cuando esta nueva Orden ministerial entre en vigor, contemplaba los espacios destinados al uso público, tanto de forma permanente, como temporal. En cambio, la Orden TMA queda ceñida, básicamente, al carácter permanente de la urbanización, regulando tan sólo los elementos temporales vinculados a actividades comerciales y las obras e intervenciones en los espacios públicos urbanizados, porque a pesar de su aparente temporalidad, parecen concebirse como elementos inherentes a cualquier espacio público urbanizado del territorio nacional, toda vez que son mencionados de forma expresa en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril. Ello

no excluye la posibilidad de que cada comunidad autónoma o ayuntamiento pueda exigir, en el ámbito de sus respectivas competencias, el cumplimiento de esta Orden también en situaciones de temporalidad.

De hecho, y a la vista de la normativa vigente, en la actualidad hay un grupo de **9 CC. AA.** que contemplan este aspecto de la temporalidad con carácter general, al menos en alguna de sus normas. Son Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco.

Dentro de este primer grupo hay 5 comunidades en las que se percibe cierta coherencia entre sus normas. Así, **Andalucía y Aragón** hacen referencia de forma idéntica en sus leyes vigentes a las

“instalaciones temporales de espectáculos (...) y, en general, de cualquier otra actividad de carácter cultural o social” (art. 48 de la L.4/2017 de Andalucía y art. 46 de la L.5/2019 de Aragón),

derivando el establecimiento de sus condiciones de accesibilidad a un desarrollo reglamentario. Los reglamentos vigentes en ambas comunidades son anteriores a las leyes: el reglamento andaluz (D.293/2009), ya incluía, junto a las instalaciones fijas, las de carácter

“eventual o provisional, para el desarrollo de actividades temporales, ocasionales o extraordinarias...”

dentro del ámbito de aplicación (art. 2), recogiendo de forma particular en la Sección 4ª del Título I, normas de accesibilidad para este tipo de instalaciones, que identifica en sus artículos 27 y 28 como “Obras y elementos provisionales” e “Instalaciones, construcciones y dotaciones para actividades temporales, ocasionales o extraordinarias”, entre las que señala las ferias de muestras, mítines, actos conmemorativos, mercadillos..., e incluso alcanza a regular condiciones para las “terrazas de bares e instalaciones similares” (art.50). Por su parte, el decreto aragonés (D.19/1999), resulta menos concreto, pues en el capítulo I del Título II donde regula la accesibilidad urbanística en el ámbito urbano, sólo se identifican los mercadillos y las exposiciones al aire libre como situaciones temporales o provisionales (art. 7), aunque luego, el Anexo II también reconoce los “Obstáculos en la vía pública” y la “Protección y señalización de obras” (apartado 1.1.9), e incluso menciona las terrazas de bares como uno de los elementos de mobiliario urbano (apartado 1.1.8.a).

La normativa **extremeña**, con una fórmula sencilla, parece más ambiciosa en este aspecto, pues la ley contempla condiciones para los “elementos que se ubiquen de manera provisional” en los

espacios dentro de su ámbito de su aplicación (art. 5.5 de la L.11/2014) y el decreto, además de recoger de forma particular condiciones para obras e intervenciones (art. 47 del D.135/2018), y contemplar las cabinas de aseo público temporales como elementos de mobiliario urbano (art. 44.4), exige de forma generalizada “iguales condiciones” para las instalaciones de “carácter eventual o provisional” vinculadas con “actividades temporales, ocasionales o extraordinarias” que para las de carácter permanente (art. 40.1.a) del D.135/2018). Dentro de este grupo también pueden incluirse **Baleares y Navarra**, aunque la coherencia sea debida a que tan sólo tienen una norma vigente. En el caso de la ley balear dedica un artículo con un título ambicioso para regular la “Ocupación provisional de espacios de uso público” (art. 10 de la L.8/2017), y a pesar de que en el mismo tan sólo se mencionan las obras, el citado artículo permitiría el desarrollo de cualquier situación provisional. La reciente Ley Foral de Navarra (L.12/2018), por su parte, reconoce como elementos de urbanización también los que “(...) provisionalmente, se ubiquen en los espacios de uso público...” (art. 17.3), y además hace una referencia expresa a las “obras que interfieran la vía pública (...)” (art. 17.4).

En otras 3 comunidades de este primer grupo que de alguna manera regulan lo temporal, no puede apreciarse una correspondencia clara entre sus normas. Así, la norma más antigua de **Cataluña** sólo recoge algunas normas en relación con la “protección y señalización” de las “obras en la vía pública” (apartado 1.3.3 del Anexo 1 del D.135/1995), mientras que la más reciente ya contempla lo temporal con carácter general, pues dedica un artículo específico para los “elementos provisionales” de todo tipo (art. 11 de la L.13/2014 de Cataluña). Algo similar sucede en **Castilla y León**, donde la L.3/1998 sólo destina un artículo a la “protección y señalización de obras en vías públicas” (art. 18), pero después el D.217/2001, donde regula el mobiliario urbano (art. 17), parece ampliar la regulación a “cualquier elemento de mobiliario urbano” considerando incluso los móviles, pues se refiere a “elementos fijos o móviles, salientes de fachada” (art. 17.2), y a las “cabinas móviles de WC” (art. 17.5), haciendo además referencia expresa a las “terrazas de hostelería” o a los “puestos de venta ambulante” (art. 17.4). Sorprende que, en la ley más reciente de esta comunidad, la L.2/2013, no se haga siquiera referencia a la situación de temporalidad o provisionalidad. Por último, cabe señalar la situación del **País Vasco**, donde su ley obvia por completo esta cuestión (L.20/1997), y es en su decreto de desarrollo en el que se regulan las condiciones de forma general para todo el “mobiliario urbano que se instale de forma eventual o permanente” (art. 4.2.1.1 del Anejo II del D.68/2000), así como para las

“actividades eventuales o permanentes instaladas en los espacios libres de uso público o junto a los itinerarios peatonales, tales como kioscos, puestos de venta o exposición, terrazas en hostelería, u otros similares...” (art. 4.2.1.7 del Anejo II del D.68/2000).

Un caso aparte dentro de este primer grupo es **Murcia**, donde la L.4/2017 vigente contempla

“[l]os elementos que se ubiquen de manera provisional en los espacios públicos urbanizados...” (art. 25.5),

mientras que, en las normas anteriores de esta comunidad autónoma, (que, como ya se ha apuntado antes, a pesar de estar derogadas se encuentran vigentes en algún aspecto de forma transitoria) no se hacía mención a lo temporal, salvo que se considere la pequeña referencia contenida en el art. 10.4 de la L.5/1995, a la obligación de proteger y señalizar

“[t]odo tipo de obra o elemento provisional que implique peligro, obstáculo o limitación de recorrido...”

Aparte de este primer grupo puede identificarse un segundo grupo que reúne las comunidades que tan sólo contemplan lo temporal en la medida en que esté relacionado con las obras en la vía pública o alguna situación asimilable, como **Castilla-La Mancha, Valencia, Madrid y La Rioja**, o bien, no contemplando lo provisional de forma general, mencionan alguna situación particular más aparte de las obras, como es el caso de **Galicia, Asturias o Canarias**. Como veremos a continuación, en todas ellas, salvo en Asturias y Canarias, sus normas guardan correspondencia.

En **Castilla-La Mancha** la única referencia a situaciones de temporalidad es la de las “obras en la vía pública” (art. 62.3 de la L.7/2014, art. 5.3 de la L.1/1994 y norma de accesibilidad 1.3.3 del Anexo 1 del D.158/1997). De una forma similar, la L.1/1998 **valenciana** tan sólo regula en su art. 12 unas condiciones generales para la protección y señalamiento de las obras en la vía pública y el D.65/2019 en su art. 33 se refiere a las “obras e intervenciones en la vía pública” aunque tan sólo establece condiciones en ellas mediante una remisión a la Orden VIV. En **Madrid**, tanto la L.8/1993 como el D.13/2007 destinan sendos artículos 15 y 8, respectivamente, para la “[p]rotección y señalización de las obras en la vía pública”, y se concretan las exigencias para las mismas en una norma técnica al efecto (Norma 8). En esta misma línea, la L.5/1994 **riojana**, dentro del artículo donde regula el mobiliario urbano, hace una pequeña mención a la protección y señalización de

“[t]odo tipo de obra o elemento provisional que implique peligro, obstáculo...” (art. 5.3).

Por su parte, **Galicia**, en la L.10/2014 además de dedicar un artículo específico para las “Obras en la

vía pública” (art. 15), exige condiciones de accesibilidad para las cabinas de aseo, sean permanentes o temporales, ubicadas en áreas peatonales (art. 7.2), y para los “Elementos vinculados a actividades comerciales” (art.12) que considera elementos de mobiliario y entre los que incluye las terrazas de bares. Sin embargo, la única referencia a elementos temporales o provisionales que hacía el reglamento gallego aprobado con anterioridad a la ley (D.35/2000) era la relativa a los elementos de “Protección y señalización de obras en la vía

pública” regulados en el artículo 25 y para los que se concreta algún parámetro en el código de accesibilidad contenido en su Anexo I (apartado 1.4.3). La L.5/1995 de **Asturias** sólo recoge alguna norma en relación con la “protección y señalización de las obras en la vía pública” (art.15), y el decreto que la desarrolla (D.37/2003) además de un artículo específico para este asunto (art. 37), destina otro (el 27) a las “terrazas”, obligando a que las mismas se acoten y señalicen con:

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Andalucía																				
Aragón																			D19	
Asturias, Principado de														L5						
Balears, Illes																				
Canarias															L8		D227			
Cantabria										D61										
Castilla y León																		L3		
Castilla La Mancha													L1							
Cataluña															D135					
Com. Valenciana																		L1		
Extremadura																				
Galicia																				D35
Madrid, Com. de																				D138
Murcia, Región de																				L5
Navarra, Com. Foral de																				
País Vasco																				
Rioja, La																				D68

“elementos estables de forma que sean fácilmente detectables por las personas invidentes o con deficiencias visuales”.

La última de este grupo es **Canarias**, donde su ley no hace referencia a la temporalidad (L.8/1995), pero su D.227/1997, posterior a la ley, contempla obras (art. 13) y terrazas (art. 11 y norma U.1.3.12 de su Anexo 1).

En tercer y último lugar, cabe destacar el caso de **Cantabria**, única comunidad autónoma que no hace referencia alguna a los elementos temporales en su ley vigente (L.9/2018).

b) Situaciones excepcionales en las que podría justificarse la no aplicación de la normativa-

Otro de los criterios que indudablemente contribuyen a una efectiva y adecuada aplicación de la normativa técnica es el relativo a la previsión de excepcionalidades. En esta cuestión, el apartado 2 del artículo 2 de la Orden VIV admitía soluciones alternativas en las zonas urbanas consolidadas, cuando no fuera posible el cumplimiento de alguna de las condiciones. Ahora, en la Orden TMA, se contempla que las excepciones puedan deberse a otras circunstancias (condicionantes orográficos o de carácter histórico artístico...), pero siempre que se justifique y se motive adecuadamente y de conformidad con la normativa autonómica y local que exista.

Por tanto, y dada la mayor cercanía a las circunstancias particulares e intrínsecas de sus territorios, se analiza en este apartado si las normativas autonómicas reconocen otras situaciones excepcionales a la vista de su complejidad y variedad.

En este aspecto se pueden distinguir 3 situaciones:

Por un lado, hay **8 CC. AA.** que admiten excepciones en general, al menos en alguna de sus normas. Se trata de **Navarra y Baleares**, donde la excepcionalidad se recoge con carácter general en sus normas vigentes (L.12/2018 de Navarra y L.8/2017 de Baleares); **Aragón, Castilla y León, y Murcia**, en las que la excepción se recoge con carácter general en alguna de sus normas, pero en otras no se recoge de forma expresa, o bien se recoge de alguna forma indirecta; y por último **Andalucía, Cataluña y Galicia**, en las que conviven normas que recogen la excepcionalidad, aparentemente en cualquier situación, junto con normas que, bien estén ya aprobadas, o bien esté previsto aprobar, tasan determinadas situaciones.

En **Navarra** se prevé que:

“[c]uando no sea posible el cumplimiento de alguna de las condiciones de accesibilidad, se motivará este extremo, debiendo adoptarse los correspondientes ajustes razonables”. (art. 14.2 de la L.12/2018);

y en **Baleares** el art. 15 de la L.8/2017 extiende la excepcionalidad a las

“(…) circunstancias específicas que no permitan que un espacio, (...) pueda cumplir completamente la normativa de accesibilidad sin requerir medios técnicos que impliquen una carga desproporcionada”, admitiendo en estos casos “(…) soluciones alternativas que permitan la máxima accesibilidad posible”.

En esta comunidad, los ajustes razonables se contemplan tan solo para adaptar los espacios urbanos de uso público existentes (art. 7 de la L.8/2015).

En **Aragón**, el art. 44.4 de la L.5/2019 permite la excepción

“(…) cuando sea imposible el total cumplimiento de las condiciones de accesibilidad (...)” y “(…) siempre que quede debidamente justificada (...) tal imposibilidad”,

y además, el apartado 5 de ese mismo artículo, exige que en tal caso se mejoren las condiciones de accesibilidad existentes y se ofrezcan soluciones alternativas (entre las que cabrían, en su caso, ayudas técnicas). Sin embargo, del D.19/1999 sólo puede deducirse la posibilidad de incumplir las condiciones de accesibilidad fijadas en el mismo, en la medida en que, en el art. 52 se manda a la administración autonómica que defina en el plazo de un año las ayudas técnicas que permitan eliminar las barreras urbanísticas cuando, por sus características, algo no pueda ser accesible.

En **Castilla y León** es el D. 217/2001 la norma que contempla la posibilidad de excepcionar del cumplimiento de una forma amplia. Por un lado, en el art. 16.3 entiende que debe mantenerse la “configuración esencial” de los elementos, y con ello dice referirse al

“significado histórico, artístico, paisajístico y/o de otro tipo análogo o un uso que por motivos de interés público conviene preservar”.

Por otro, el apartado 4 del mismo artículo, añade que

“cuando por graves dificultades físicas o técnicas no se pueda cumplir con las exigencias de accesibilidad, deberá justificarse”.

Más adelante, el art. 18, relativo a los itinerarios peatonales, permite justificar la imposibilidad de garantizar las características de los mismos y establecer las “medidas alternativas para mejorar la accesibilidad”. Por el contrario, la L.3/1998 resultaba más precisa al prever tan sólo la excepción para no alterar el carácter de

“...monumentos, jardines, conjuntos históricos y zonas arqueológicas o cualquier otra categoría de bien de interés cultural...” (D.A. 2ª).

Por su parte, la L.2/2013 de esta misma comunidad autónoma, recoge la excepcionalidad de una forma menos explícita al contemplar los ajustes razonables “cuando se requieran en un caso particular” y siempre que “no impongan una carga desproporcionada o indebida” para la “adecuación del ambiente físico”, entre otras situaciones (art. 9.1).

En **Murcia** aunque existía una línea de excepcionalidades de forma más o menos extensa en dos de las normas, que, aunque derogadas, se mantienen vigentes de forma transitoria en algún aspecto (D.39/1987⁴ y Orden de 1991⁵), nada se recogía en cuanto a las situaciones de excepcionalidad en la L.5/1995 (también derogada pero vigente de forma transitoria). En cambio, la reciente L.4/2017 ha abierto de nuevo la vía de la excepción pero restringiendo esta posibilidad a los espacios públicos urbanizados existentes en los que el art. 25 permite soluciones alternativas cuando no sea posible garantizar alguna condición de accesibilidad. No obstante, tiene la precaución de advertir que dichas soluciones no podrían menoscabar las condiciones de accesibilidad preexistentes (apartado 2), y señala también de forma particular las actuaciones en

“conjuntos históricos, lugares, zonas o sitios protegidos por su valor histórico o cultural, o por encontrarse afectado por protección ambiental de bienes protegidos o catalogados”,

en las que condiciona su adaptación a la “preservación de los valores objeto de protección” (apartado 3) permitiendo en ellos ajustes razonables y soluciones alternativas de forma justificada.

En **Andalucía**, el art. 46 de la L.4/2017 prevé que

“excepcionalmente (...), cuando sea imposible el total cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, podrán aprobarse los proyectos (...), siempre que quede debidamente justificado en el proyecto y motivado en los informes y resoluciones pertinentes tal imposibilidad”,

mientras que la D.A.1^a de su D.293/2009, anterior a la ley, recoge tan solo una serie de situaciones concretas en las que cabría excepcionar, como son los espacios públicos existentes o cuando haya condicionantes de tipo histórico, artístico, medioambiental o normativo. No obstante, concluye que

“(…) cuando resulte inviable el cumplimiento estricto de determinados preceptos, se deberán mejorar las condiciones de accesibilidad preexistentes”.

Las dos últimas comunidades integradas en este grupo, Cataluña y Galicia, establecen una fórmula de carácter general en sus leyes dejando la fijación de los supuestos concretos a un futuro desarrollo reglamentario, de manera que aun incluyéndolas en este primer grupo se podrían considerar como un paso intermedio entre éste y el segundo grupo que analizaremos más adelante, al quedar directamente vinculadas las excepciones a unos supuestos reglamentarios.

En **Cataluña** se admiten soluciones alternativas cuando no se pueda alcanzar el cumplimiento estricto de la normativa de accesibilidad, pero los supuestos en que pueden aceptarse se derivan al desarrollo reglamentario (art. 65 de la L.13/2014). En estas circunstancias, y en ausencia de un reglamento que desarrolle dicha ley habrá que atenerse a lo establecido en el D.135/1995, en el que tan sólo se prevé la exención del cumplimiento de las condiciones establecidas para los itinerarios adaptados cuando haya alternativas cuyo coste de ejecución no supere en más de un 50% al coste como no adaptado (art. 14.2 y 14.3), y se admiten soluciones alternativas “en cascos urbanos existentes y en lugares naturales protegidos” (art. 14.4). No obstante lo anterior, los art. 1 y 10 del citado decreto contemplan la utilización de ayudas técnicas para suprimir o evitar barreras, sin concretar en qué situaciones.

En **Galicia**, el art. 5 de la L.10/2014 contempla la excepción en zonas urbanas consolidadas de una forma muy general, siempre que se garantice la máxima accesibilidad posible mediante soluciones alternativas. En los mismos términos se recoge la excepcionalidad en la D.A.4^a, aquí sin limitación ninguna sobre el grado de desarrollo urbano, aunque sólo cuando el cumplimiento estricto de la normativa exija medios técnicos y económicos desproporcionados, y derivando los supuestos y limitaciones a un futuro reglamento. De nuevo, como en el caso de Cataluña, a falta del citado reglamento habrá que atenerse al D.35/2000, en el que se recoge alguna excepción. Por ejemplo, el art. 13 del decreto autonómico se refiere a los itinerarios en espacios de uso público existentes y ello, en la medida en que existan dificultades orográficas o porque se encuentren en bienes declarados de

⁴ En la D.A.3^a del D.39/1987 se recoge que “En casos excepcionales, en que resulte de extrema dificultad la adaptación al presente Decreto, deberá justificarse la misma (...) que podrá autorizar otras soluciones.”

⁵ El art. 15 de la orden de 1991 establece que “(...)en casos excepcionales en los que, por causas objetivas, como condicionantes topográficos u otros, la aplicación de todas las

determinaciones de la presente Normativa resulte inviable técnica o económicamente, el mismo Plan Norma o proyecto de urbanización deberá contener las medidas necesarias para garantizar, al menos, un acceso practicable a todos los equipamientos y espacios públicos de utilización general, justificándose en todo caso las soluciones alternativas adoptadas.”

interés cultural, caso en el que no deja de exigirse una mejora de la accesibilidad y la eliminación de las barreras técnicas, ordenándose el uso de ayudas técnicas cuando ello no sea posible. También bajo el art. 16 del mismo decreto cabe rebajar las exigencias de accesibilidad en los itinerarios peatonales en función del coste de ejecución (16.3 y 16.4) y adoptar soluciones alternativas para los itinerarios en lugares naturales protegidos (16.5). En los núcleos rurales también se permite rebajar las exigencias de los itinerarios o adoptar otras soluciones alternativas (art. 16.6).

Por otro lado, estaría el grupo formado por **7 CC. AA.** que acotan, de algún modo, la posibilidad de excepcionar del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, pues señalan las situaciones en la que se podría admitir cierto incumplimiento, al menos en alguna de sus normas.

Tanto en **Canarias** como en **Valencia**, sus leyes prevén excepciones, pero sólo para edificios o inmuebles declarados bienes de interés cultural o de valor histórico artístico (DA. 5ª de la L.8/1995 de Canarias y D.A.5ª de la L.1/1998 de Valencia). Es decir, la excepción para el espacio público urbanizado sólo sería posible si se permite asimilarlo a lo previsto para los inmuebles, lo cual parece posible con base en el D.227/1995 canario, que limitó la excepcionalidad a los cascos antiguos o históricos (art. 15), y en el D.65/2019 valenciano, que establece excepciones sobre los espacios públicos urbanizados existentes, obligando a realizar ajustes razonables para los que establece tolerancias admisibles y contempla la flexibilización de determinados parámetros (art. 24.b).

En **Castilla-La Mancha** la L.1/1994 admite el incumplimiento, en concreto, por condicionantes físicos contemplando el uso de ayudas técnicas para eliminar cualquier tipo de barrera (D.A.8ª), aunque más amplia parece la previsión para las excepciones del artículo 29 de esta ley pues se refiere en general a cualquier tipo de barrera, sin contemplar situaciones concretas. El D.158/1997 resulta más concreto pues sólo permite eximir del cumplimiento de las condiciones que establece para los itinerarios a aquellos que tengan alternativas y si existe justificación económica (art. 14.2 y 14.3) así como “en cascos urbanos de valor histórico-artístico y en lugares naturales protegidos”, (art. 14.4). También se reconocen las ayudas técnicas para suprimir o evitar barreras (art. 1 y 10). Sin embargo, la L.7/2014 sólo contempla el incumplimiento, en la medida en que prevé el uso de “ayudas técnicas o apoyos personales” ante la imposibilidad de eliminar barreras urbanísticas (art. 60), pero no señala situaciones concretas.

Una situación parecida a esta última se produce en **Asturias**, donde el D.37/2003 concreta las

situaciones en las que podría justificarse el incumplimiento; cuando se trate de Conjuntos Históricos etnográficos, industriales o jardines históricos, cuevas, zonas arqueológicas y espacios públicos catalogados, (art. 5), o por motivos orográficos, técnicos o económicos en nueva urbanización (art. 7). Sin embargo, de la L.5/1995 sólo puede deducirse la posibilidad de incumplimiento del art. 33, en el que se manda fomentar

“el uso de las ayudas técnicas (...), por ser elementos que aportan soluciones a situaciones no resueltas mediante otras fórmulas, tales como el acceso a edificios de valor histórico-artístico o en reformas muy costosas no previstas en esta Ley o en sus normas de desarrollo.”

En **Extremadura**, tanto la L.11/2014 como el D.135/2018, admiten soluciones alternativas cuando no sea posible el cumplimiento estricto: la primera lo admite en los espacios públicos urbanizados existentes (art. 5.2) y en conjuntos históricos, lugares, zonas o sitios protegidos por su valor histórico o cultural, o por encontrarse afectado por protección ambiental de bienes protegidos o catalogados (art. 5.3); el segundo sólo se refiere a los “espacios públicos consolidados, cuando no sea posible el cumplimiento”, donde obliga a plantear soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad (art. 1).

Asimismo, en las dos normas vigentes de **Madrid** (L.8/1993 y D.13/1997), se admite un grado de accesibilidad menor, únicamente para los itinerarios peatonales en áreas ya urbanizadas, tanto en las “consolidadas restringidas”⁶ como en áreas histórico-artísticas. Para las primeras se prevé en ambas normas unos parámetros para dichos itinerarios menos exigentes que para el llamado itinerario de grado “adaptado” y al que denomina “practicable”, y para las segundas permite utilizar

“soluciones diferentes a las normalizadas siempre que resulten practicables a cualquier persona.” (art. 5.2.d) de la L.8/1993 y art. 5.1 del D.13/1997).

En el **País Vasco**, el D.68/2000 permite justificar el incumplimiento en obras de reforma, ampliación o modificación en las urbanizaciones por “características orográficas, estructurales o de forma” y cuando las obras de adaptación supongan un “gasto desproporcionado” (art. 3 del Anejo V); en el caso de nueva urbanización, sólo se contempla la excepción para itinerarios peatonales y por razón de la topografía del terreno, adoptándose una solución justificada (art. 3 del Anejo II). Por su parte, nada parece recoger en este aspecto la L.20/1997.

El último grupo estaría constituido por **Cantabria** y **La Rioja**, en las que no se ha podido encontrar ninguna previsión para excepcionar del cumplimiento

de las condiciones de accesibilidad en ninguna de sus normas.

6. Conclusiones

Los espacios públicos urbanizados conforman una parte muy importante de nuestros pueblos y ciudades. En ellos se desarrollan numerosas actividades que forman parte de nuestra vida cotidiana, desde los desplazamientos diarios a los lugares de trabajo o estudio, hasta las actividades de esparcimiento,

ocio y socialización que demanda nuestra cultura y forma de ser. Pero para poder cumplir todas las funciones demandadas, éstos deben permitir su uso por el mayor número de personas posible, en definitiva, deben ser accesibles e inclusivos, garantizando su universalidad.

Para conseguir este objetivo existe una extensa y prolija base normativa que de acuerdo con las respectivas competencias atribuidas a cada uno de los tres escalones de Administración Pública (estatal/autonómico/local), han desarrollado cada una de ellas.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía																		
Aragón																		
Asturias, Principado de															L5			
Balears, Illes																		
Canarias															L8		D227	
Cantabria										D61								
Castilla y León																		L3
Castilla La Mancha																		
Cataluña																		
Com. Valenciana																		
Extremadura																		
Galicia																		
Madrid, Com. de																		
Murcia, Región de																		
Navarra, Com. Foral de																		
Pais Vasco																		
Rioja, La																		

⁶ Las áreas "consolidadas restringidas" según la L.8/1993, llamadas "áreas consolidadas y restringidas" en el D.13/1997, deben definirse justificadamente en una figura de

planeamiento urbanístico o en un Plan Especial de Accesibilidad (art. 5.2.d) de la L.8/1993 y art. 5.2 del D. 13/1997)

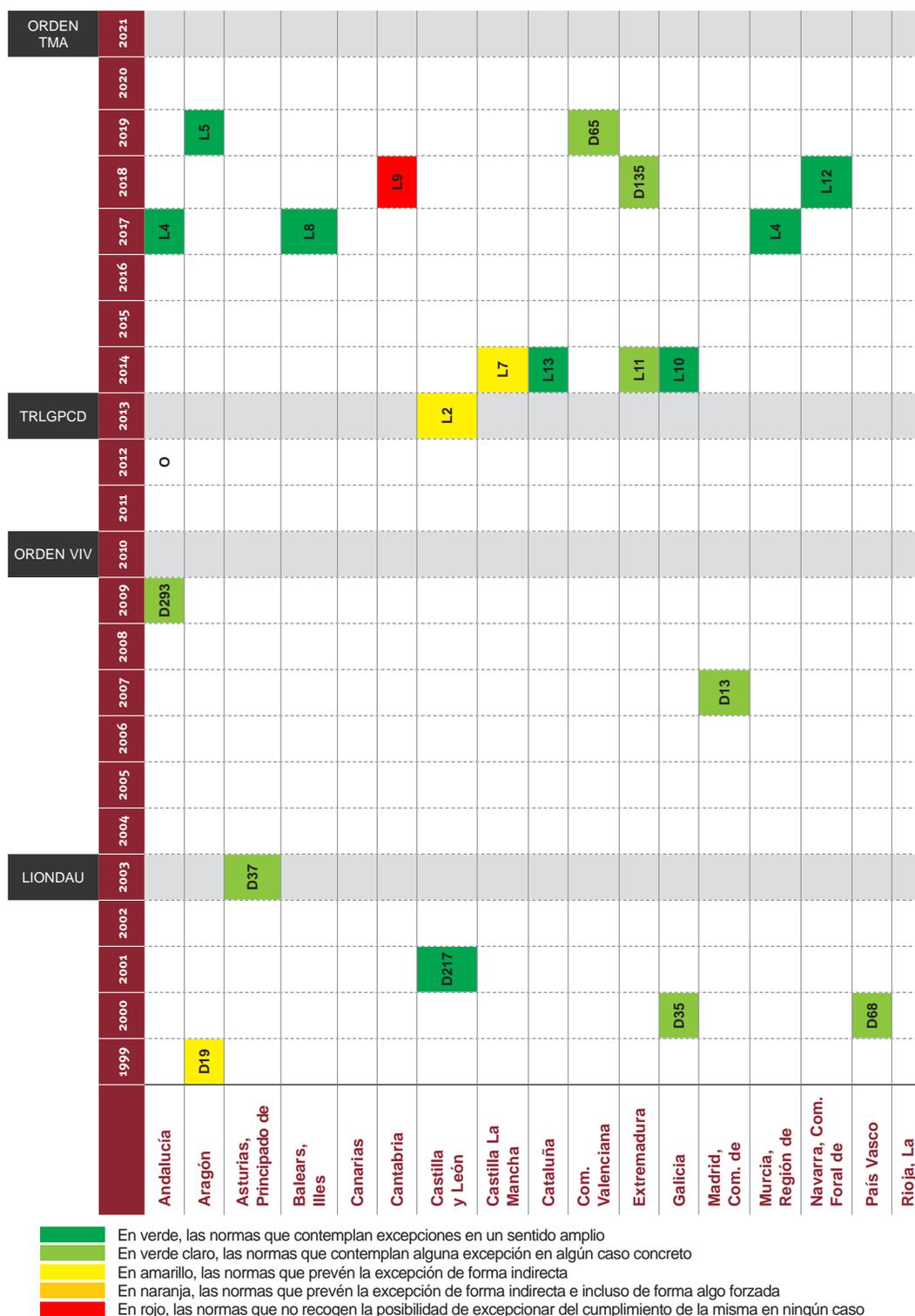


FIG. 9/ Análisis esquemático de las situaciones excepcionales en las que podría justificarse la no aplicación de la normativa

Fuente: Elaboración propia

La diversidad de esta normativa sólo en el ámbito autonómico es amplia: las 17 CC. AA. disponen de leyes que regulan aspectos en la materia, 15 de ellas además disponen de decretos y 2 de ellas añaden a su regulación órdenes. Por su parte, el Estado acogiéndose también a las competencias que le son propias, proporciona un escalón previo a todas ellas amparado en 2 reales decretos legislativos, un real decreto y una orden ministerial. Parece por tanto que ya solo en estos dos niveles, y sin entrar en el ámbito municipal, la cobertura normativa es amplia y detallada.

Sin embargo, cabe preguntarse si esta amplia y detallada cobertura es efectiva en la práctica, y si resuelve los problemas que se generan en su aplicación. Por ejemplo, ¿podría un técnico externo al ámbito administrativo entender fácilmente qué parámetros o determinaciones debe aplicar a una actuación concreta en relación con un concreto espacio público urbanizado? La respuesta afirmativa a esta pregunta sería sin duda la deseable, pero es fácil intuir tras el análisis contenido en este artículo que no siempre se dará la misma.

Por otra parte, como se ha podido ver a lo largo del estudio pormenorizado de los diferentes ámbitos y criterios generales de aplicación que establecen todas las estructuras normativas de las diferentes CC. AA., existen importantes diferencias entre unas y otras, y en alguno de los aspectos analizados, puede inferirse una extendida indeterminación (como sucede con la delimitación de los ámbitos de la edificación y del

urbanismo), e incluso se han detectado omisiones de manera generalizada (como es el caso de las playas). Una visión clara de esta conclusión nos la muestra la FIG. 10 donde se ha sintetizado el contenido de los apartados 5.1 y 5.2 de este artículo.

7. Bibliografía

ALONSO, F. (2007): Algo más que suprimir barreras: conceptos y argumentos para una accesibilidad universal. *TRANS. Revista de Traductología*, nº 11.

IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) (2020): *Base estatal de datos de personas con valoración del grado de discapacidad. Informe a (31/12/2018)*: <http://www.imserso.es>.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2020): *Proyecciones de población 2020-2070*: <http://www.ine.es>.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2020): *Proyecto de Orden Ministerial por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Memoria de Análisis de Impacto Normativo (Main)*.

MADURGA CHORNET, M.I. & JIMÉNEZ RENEDO, M.C. (2021): Las nuevas exigencias de la Orden Ministerial TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Volumen. LIII, Nº 210

	Terminología (EPU)	Espacios naturales	Ámbitos (LOE-Urbanismo)	Playas	Temporalidad	Excepcionalidades
Andalucía	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Aragón	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Asturias, Principado de	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Baleares, Illes	Amarillo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Canarias	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Cantabria	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Castilla La Mancha	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde
Castilla y León	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Cataluña	Amarillo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Com. Valenciana	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde
Extremadura	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Galicia	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Madrid, Com. de	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde
Murcia, Región de	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
Navarra, Com. Foral de	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde
País Vasco	Verde	Verde	Amarillo	Verde	Verde	Verde
Rioja, La	Verde	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Verde

Nota: El significado de cada color se corresponde con el de cada una de las figuras de los distintos apartados en los que se analiza cada concepto por separado.

FIG. 10/ Análisis esquemático del análisis efectuado en los apartados 5.1 y 5.2 de este artículo

Fuente: Elaboración propia