

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIII, Nº 210, invierno 2021

Págs. 1151-1166

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.15>

CC BY-NC-ND



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

M^a Isabel MADURGA-CHORNET ⁽¹⁾

María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO ⁽²⁾

⁽¹⁾ Consejera Técnica. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

⁽²⁾ Coordinadora en la Unidad para la Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: El 2 de enero de 2022 entrará en vigor 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. Esta Orden deroga íntegramente la anterior Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, del mismo título, que en su momento supuso ya un hito importantísimo al tratarse de la primera norma estatal que establecía criterios básicos de accesibilidad universal en dichos espacios, y que ahora, tras más de una década desde su aprobación ha sido necesaria su actualización. En este artículo se van a analizar las novedades más importantes que supone esta nueva Orden con respecto a la anterior.

Palabras Clave: Accesibilidad; No Discriminación; 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.

The new requirements of the Ministerial Order TMA/851/2021, of July 23, which approves the technical document of basic conditions of accessibility and non-discrimination for access and use of urbanized public spaces

Abstract: January 2, 2022 will come into force the Order TMA/851/2021, of July 23, which developed the technical document of basic conditions of accessibility and non-discrimination for the access and use of urbanized public spaces. The Order will completely repeal the previous Orden VIV/561/2010, of February 1, of the same title which at the time was already a very important milestone as it was the first state regulation that established basic criteria of universal accessibility in that spaces, and now, after more than one decade since its approval, it has been necessary to update it. This article will analyze the most important developments that this new Order supposes with regard to the previous one.

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

1. Introducción

Las políticas públicas en torno a la accesibilidad han experimentado un notable desarrollo a lo largo de las últimas décadas. Un hito fundamental en este recorrido fue 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. La Convención supuso la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos, reconociendo la importancia que en los mismos tiene la accesibilidad universal.

Nuestro país tampoco ha sido ajeno a este desarrollo. Además de ratificar la Convención Internacional citada el 3 de diciembre de 2007, ya desde mucho antes se habían aprobado Leyes, Reales Decretos y Decretos, Órdenes ministeriales, Ordenanzas municipales..., que bien de manera directa o indirecta, fueron incidiendo positivamente en las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.

Entre todas ellas, el 1 de febrero de 2010, cumpliendo el mandato contenido en la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaron las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones,

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. Esta aprobación supuso un hito fundamental, ya que precisamente la profusión de normativa existente procedente de diversos niveles y territorios, suponía 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.

Esa Orden ministerial fue 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 que constituían el mínimo común denominador de la accesibilidad en todo el territorio del Estado.

Sin embargo, una década después de su aprobación, ha sido necesaria su actualización para adaptarla a los cambios normativos sobrevenidos, para introducir modificaciones que mejoren la comprensión de sus preceptos, para armonizarla con el Código Técnico de la Edificación, y para corregir directamente determinados errores.

Por todo ello desde el Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana se ha aprobado la nueva Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, que deroga de manera íntegra la anterior.

Este artículo pretende ayudar a conocer las novedades más relevantes que supone la aprobación de esta nueva Orden con respecto a la anterior.

2. Antecedentes

Como se ha dicho, el 1 de febrero de 2010, cumpliendo el mandato contenido en la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaron las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, 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. Antes de ella habían existido muchas normas municipales y autonómicas de accesibilidad y de eliminación de barreras arquitectónicas, pero la Orden de 2010 se constituyó en el mínimo común denominador para todo el territorio del Estado.

A lo largo de estos últimos diez años, en los que dicha orden resultó de aplicación, se fue detectando la necesidad de actualizar y revisar sus contenidos. En primer lugar, por los cambios normativos producidos, que son, entre otros:

- 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 (en adelante RDL 1/2013), y
- 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 (en adelante TRLSyRU), que incorporó las modificaciones introducidas de manera novedosa en el ordenamiento jurídico español por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, en relación con la accesibilidad.

También reclamaban esta actualización otros factores importantes, aunque muy diferentes entre sí. Entre ellos:

- La obsolescencia de un régimen de aplicación transitorio cuyos plazos han finalizado ampliamente;
- La necesidad de incluir una serie de modificaciones que mejoraran la comprensión de algunos preceptos o que supusieran un avance técnico sobre los anteriores;
- La conveniencia de proporcionar una mayor precisión en la definición de las condiciones básicas de accesibilidad;
- La existencia de determinados errores en el texto anterior que era preciso corregir; y
- La deseable armonización de esta normativa con el Código Técnico de la Edificación para unificar parámetros en elementos similares, cuando dicha unificación es razonable y recomendable.

3. Principales novedades del documento técnico de 2021, respecto del de 2010.

La estructura de la nueva Orden apenas ha variado con respecto a la anterior. Así, la misma se compone de:

- un artículo único,
- una disposición transitoria,
- una disposición derogatoria,
- dos disposiciones finales y
- un anexo que es realmente el documento técnico que desarrolla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Este anexo consta a su vez de:
 - once capítulos,
 - cuarenta y siete artículos y
 - un apéndice.

Como se ha señalado antes, el objetivo esencial de este artículo es poner de relieve los cambios fundamentales que se introducen en esta Orden con la finalidad de solucionar muchos de los problemas detectados en la aplicación de la Orden de 2010.

La siguiente figura (FIG. 1) permite introducirse de manera muy visual y práctica en los principales cambios deducidos directamente de la estructura de sendos documentos técnicos.

CAPÍTULO	ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
I	DISPOSICIONES GENERALES Art. 1 Objeto Art. 2 Ámbito de aplicación	DISPOSICIONES GENERALES Art. 1 Objeto y principios rectores Art. 2 Ámbito y criterios generales de aplicación
II	ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS Y ÁREAS DE USO PEATONAL Art. 3 Los espacios públicos urbanizados Art. 4 Las áreas de uso peatonal	ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS Y ZONAS DE USO PEATONAL Art. 3 Espacios públicos urbanizados Art. 4 Zonas de uso peatonal
III	ITINERARIO PEATONAL ACCESIBLE Art. 5 Condiciones generales del itinerario peatonal accesible	ITINERARIOS PEATONALES Art. 5 Itinerarios peatonales accesibles
IV	ÁREAS DE ESTANCIA Art. 6 Condiciones generales de las áreas de estancia Art. 7 Parques y jardines Art. 8. Sectores de juegos Art. 9 Playas urbanas	ÁREAS DE ESTANCIA Art. 6 Áreas de descanso y áreas con presencia de espectadores Art. 7 Plazas, parques y jardines Art. 8. Sectores de juegos infantiles y de ejercicios Art. 9 Tramos urbanos de las playas
V	ELEMENTOS DE URBANIZACIÓN Art. 10 Condiciones generales de los elementos de urbanización Art. 11 Pavimentos Art. 12 Rejillas, alcorques y tapas de instalación Art. 13 Vados vehiculares Art. 14 Rampas Art. 15 Escaleras Art. 16 Ascensores Art. 17 Tapices rodantes y escaleras mecánicas Art. 18 Vegetación	ELEMENTOS DE URBANIZACIÓN Art. 10 Condiciones generales de los elementos de urbanización Art. 11 Pavimentos Art. 12 Rejillas, tapas de instalación y alcorques Art. 13 Vados vehiculares Art. 14 Rampas Art. 15 Escaleras Art. 16 Ascensores Art. 17 Andenes móviles y escaleras mecánicas Art. 18 Vegetación
VI	CRUCES ENTRE ITINERARIOS PEATONALES E ITINERARIOS VEHICULARES Art. 19 Condiciones generales de los puntos de cruce en el itinerario peatonal Art. 20 Vados peatonales Art. 21 Pasos de peatones Art. 22 Isletas Art. 23 Semáforos	CRUCES ENTRE ITINERARIOS PEATONALES E ITINERARIOS VEHICULARES Art.19 Condiciones generales de los cruces entre itinerarios peatonales e itinerarios vehiculares Art. 20 Vados peatonales Art. 21 Pasos de peatones Art. 22 Isletas de refugio Art. 23 Semáforos
VII	URBANIZACIÓN DE FRENTE DE PARCELA Art. 24 Condiciones generales	URBANIZACIÓN DE FRENTE DE PARCELA Art. 24 Condiciones generales de la urbanización de frentes de parcela
VIII	MOBILIARIO URBANO Art. 25 Condiciones generales de ubicación y diseño Art. 26 Bancos Art. 27 Fuentes de agua potable Art. 28 Papeleras y contenedores para depósito y recogida de residuos Art. 29 Bolardos Art. 30 Elementos de protección al peatón Art. 31 Elementos de señalización e iluminación Art. 32 Otros elementos Art. 33 Elementos vinculados a actividades comerciales Art. 34 Cabinas de aseo público accesibles	MOBILIARIO URBANO Art. 25 Condiciones generales del mobiliario urbano Art. 26 Bancos y mesas de estancia Art. 27 Fuentes de agua potable Art. 28 Papeleras y contenedores para depósito y recogida de residuos Art. 29 Bolardos Art. 30 Elementos de protección peatonal Art. 31 Elementos de señalización e iluminación Art. 32 Otros elementos Art. 33 Elementos vinculados a actividades comerciales Art. 34 Cabinas de aseo, vestuarios y duchas exteriores

CAPÍTULO	ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
IX	ELEMENTOS VINCULADOS AL TRANSPORTE Art. 35 Plazas de aparcamiento reservadas para personas con movilidad reducida Art. 36 Paradas y marquesinas de espera del transporte público Art. 37 Entradas y salidas de vehículos Art. 38 Carriles reservados al tránsito de bicicletas	ELEMENTOS VINCULADOS AL TRANSPORTE Art. 35 Plazas de aparcamiento reservadas para personas con movilidad reducida Art. 36 Accesos, paradas y marquesinas de espera del transporte público Art. 37 Entradas y salidas de vehículos Art. 38 Espacios reservados al tránsito de bicicletas y vehículos de movilidad personal
X	OBRAS E INTERVENCIONES EN LA VÍA PÚBLICA Art. 39 Condiciones generales de las obras e intervenciones en la vía pública	OBRAS E INTERVENCIONES Art. 39 Condiciones generales de las obras e intervenciones
XI	SEÑALIZACIÓN Y COMUNICACIÓN SENSORIAL Art. 40 Condiciones generales de la señalización y comunicación sensorial Art. 41 Características de la señalización visual y acústica Art. 42 Aplicaciones reguladas de la señalización visual y acústica Art. 43 Aplicaciones del Símbolo Internacional de Accesibilidad Art. 44 Características de la señalización táctil Art. 45 Tipos de pavimento táctil indicador en itinerarios peatonales accesibles Art. 46 Aplicaciones del pavimento táctil indicador Art. 47 Comunicación interactiva	COMUNICACIÓN Y SEÑALIZACIÓN Art. 40 Condiciones generales de la comunicación y señalización Art. 41 Señalización visual y acústica Art. 42 Aplicaciones reguladas de la señalización visual Art. 43 Aplicaciones del Símbolo de accesibilidad para la movilidad Art. 44 Señalización táctil Art. 45 Tipos de pavimento táctil indicador Art. 46 Aplicaciones reguladas del pavimento táctil indicador Art. 47 Comunicación interactiva
APÉNDICE		

FIG. 1: Esquema comparativo del articulado de los documentos técnicos de ambas Órdenes ministeriales (en rojo los cambios).

Fuente: Elaboración propia

Las diferencias, como se puede comprobar, se producen fundamentalmente para distinguir aquellos artículos en los que se recogen condiciones generales comunes a un grupo de elementos, de aquellos que se refieren a condiciones particulares de algún tipo específico de ellos, así como para adaptar algunos términos a la nomenclatura técnica más apropiada, o para hacer una referencia más exacta a lo que se regula en cada precepto.

Antes de pasar a analizar las diferencias fundamentales entre esta Orden y la anterior, y aparte de los matices señalados sobre los títulos de los artículos, cabe destacar un aspecto que rige e impregna todo el texto, ya desde su propio título y que es necesario destacar para comprender el alcance de la misma. Este aspecto (que tenía ya la Orden de 2010) no es otro que su carácter de norma básica estatal.

Tal y como ya indica la propia Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), esta Orden ministerial contiene normas básicas y se dicta 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. La conexión de este precepto con los derechos, reconocidos por la Constitución también en los artículos 10.1, 14 y 49, es clara. En todos ellos se entiende la igualdad como toda 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.

Por su parte, el artículo 148 (en diversos apartados), reconoce a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en un buen número de materias cuya incidencia en la accesibilidad y no discriminación es evidente. No en vano, las Comunidades

Autónomas 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. Además, debe tenerse en cuenta, que a las Comunidades Autónomas les compete también la tarea de complementar o terminar de delimitar el ámbito normativo de las condiciones básicas que garanticen la igualdad y cuyos límites, tanto para el Estado, como para ellas mismas, ha fijado ya de forma clara la jurisprudencia constitucional.

Alineado con todo ello, el criterio rector en esta actualización de la Orden ministerial no es otro que establecer esas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados con carácter de mínimos. Ello permite, además de asumir el ámbito de responsabilidad propia de la Administración General del Estado, reconocer y respetar las competencias autonómicas y locales concurrentes en la misma materia, además de la gran diversidad de situaciones que caracterizan los espacios públicos urbanizados.

Es cierto que la Orden trata de abarcar, por mor de su mayor eficacia en el reconocimiento de la accesibilidad universal, el mayor espectro posible de soluciones en los casos en los que consta que éstas están funcionando y garantizando unas condiciones de accesibilidad adecuadas. Pero ello no obsta para que, dentro del respeto a aquél mínimo común denominador, se reconozca la posibilidad de dar soluciones alternativas y, por supuesto, más particulares, sin prejuzgar la bondad de unas sobre otras. En este sentido, siempre serán posibles respuestas autonómicas y locales que garanticen en mayor medida la accesibilidad universal reclamada por el Estado.

Entrando en el contenido propiamente dicho, este análisis se centra en los 5 primeros artículos del documento técnico aprobado por la Orden ministerial, donde, por un lado, se sientan las bases para entender el ámbito de aplicación de la Orden, y por otro, se definen los conceptos que permiten identificar aquellas partes del espacio público urbanizado sobre las que, en el resto del articulado, se van fijando después diferentes condiciones de accesibilidad. Es en ellos también, donde se aglutina el grueso de las novedades de la nueva regulación y donde se contemplan y se resuelven aquellos aspectos de la Orden de 2010 que producían mayor dificultad en su aplicación y que pueden esquematizarse de la siguiente manera:

En cuanto a las Disposiciones Generales:

- A. Condiciones en que debía producirse el mantenimiento de los espacios públicos urbanizados.
- B. Aplicación a los espacios públicos urbanizados con carácter temporal.
- C. Situaciones excepcionales en las que podía justificarse la no aplicación de la Orden.

En cuanto a la identificación de los espacios y zonas a las que debía ser de aplicación dicha Orden:

1. Identificación del espacio público urbanizado:
 - A. Deslinde de los ámbitos de aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) y de la Orden.
 - B. Playas en las que debía aplicar la Orden.
2. La identificación de las zonas del espacio público urbanizado en las que se exigían las condiciones mínimas de accesibilidad.

Por último, y en cuanto a las determinaciones establecidas en los Itinerarios Peatonales Accesibles:

- A. Términos “colindante o adyacente a la línea de fachada” para describir su ubicación.
- B. Resaltes y escalones admisibles.
- C. Requisitos de iluminación exigibles.
- D. Regulación de las plataformas únicas.
- E. Estrechamientos puntuales en zonas urbanas consolidadas.

La Orden ha abordado todos estos asuntos además de otros más particulares, como la detección del mobiliario urbano, o el uso de pavimento táctil indicador, pero en los siguientes apartados se van a analizar pormenorizadamente los aspectos que se han detallado en el esquema anterior.

4. Disposiciones Generales (art. 1 y 2)

A continuación, se recoge literalmente el artículo 1 y 2 de ambas Órdenes ministeriales, y se resaltan los aspectos que han sido objeto de cambios significativos:

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 1. <i>Objeto.</i></p> <p>1. Este documento técnico desarrolla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados tal y como prevé la disposición final cuarta del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.</p> <p>2. Dichas condiciones básicas se derivan de la aplicación de los principios de igualdad de oportunidades, autonomía personal, accesibilidad universal y diseño para todos, tomando en consideración las necesidades de las personas con distintos tipos de discapacidad permanente o temporal, así como las vinculadas al uso de ayudas técnicas y productos de apoyo. De acuerdo con ello, garantizarán a todas las personas un uso no discriminatorio, independiente y seguro de los espacios públicos urbanizados, con el fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal.</p> <p>3. Los espacios públicos se proyectarán, construirán, restaurarán, mantendrán, utilizarán y reurbanizarán de forma que se cumplan, como mínimo, las condiciones básicas que se establecen en esta Orden, fomentando la aplicación avanzada de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en los espacios públicos urbanizados, al servicio de todas las personas, incluso para aquellas con discapacidad permanente o temporal. En las zonas urbanas consolidadas, cuando no sea posible el cumplimiento de alguna de dichas condiciones, se plantearán las soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad posible.</p>	<p>Artículo 1. <i>Objeto y principios rectores.</i></p> <p>1. Este documento técnico desarrolla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados. Dichas condiciones básicas derivan de la aplicación de los principios de autonomía individual, no discriminación, accesibilidad universal y diseño universal o diseño para todas las personas, tomando especialmente en consideración las necesidades de las personas con discapacidad, así como las vinculadas al uso de productos y servicios de apoyo.</p> <p>2. Las condiciones básicas referidas en el apartado anterior garantizarán unos espacios públicos urbanizados comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible, en los términos establecidos por este documento técnico y con el fin de hacer efectiva la accesibilidad universal y el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato.</p>
<p>Artículo 2. <i>Ámbito de aplicación.</i></p> <p>1. El ámbito de aplicación de este documento está constituido por todos los espacios públicos urbanizados y los elementos que lo componen situados en el territorio del Estado español. Las condiciones de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de espacios públicos urbanizados que contiene la presente Orden se aplican a las áreas de uso peatonal, áreas de estancia, elementos urbanos e itinerarios peatonales comprendidos en espacios públicos urbanizados de acuerdo con lo establecido en los artículos siguientes.</p> <p>2. En las zonas urbanas consolidadas, cuando no sea posible el cumplimiento de alguna de dichas condiciones, se plantearán las soluciones alternativas que garanticen la máxima accesibilidad.</p>	<p>Artículo 2. <i>Ámbito y criterios generales de aplicación.</i></p> <p>1. El ámbito de aplicación de este documento técnico está constituido por los espacios públicos urbanizados situados en el territorio del Estado español tal y como se definen en el artículo siguiente. Todas las definiciones recogidas en este documento técnico se entienden referidas únicamente a los efectos de su aplicación.</p> <p>2. Los espacios públicos urbanizados y los elementos que lo componen con carácter permanente, así como los temporales regulados en los artículos 33 y 39, se proyectarán, construirán y renovarán de forma que se cumplan, como mínimo, las condiciones básicas que se establecen en este documento técnico, fomentando la aplicación avanzada de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones al servicio de todas las personas.</p> <p>3. No obstante se podrá exceptuar el cumplimiento de determinados requisitos establecidos en este documento técnico de manera excepcional y adecuadamente justificada, proponiéndose en todo caso otras soluciones de adecuación efectiva que garanticen la máxima accesibilidad y seguridad posibles y siempre de conformidad con lo dispuesto para tales casos en la normativa autonómica o local, cuando exista.</p>

FIG. 2: Esquema comparativo de los artículos 1 y 2 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

El objeto de ambas Órdenes ministeriales, indudablemente, es establecer unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, y ello bajo una serie de principios. Aunque no existe una diferencia conceptual esencial entre estos primeros artículos, cabe resaltar distinciones importantes:

- Se elimina la cita al Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, pues ya se recoge en varias ocasiones a lo largo de la exposición de motivos que esta Orden trae causa de dicho Real Decreto.
- También se elimina la referencia a la no discriminación “de las personas con discapacidad”, de

conformidad con el concepto de diseño universal del RDL 1/2013 que trata de abarcar a todas las personas, “en la mayor extensión posible”, y en coherencia con el título de la propia Orden y del documento técnico. No obstante lo anterior, dado que, como se ha dicho antes, la Orden trae causa de un Real Decreto que precisamente se refiere de forma expresa a las personas con discapacidad (Real Decreto 505/2007, de 20 de abril), el mismo atiende especialmente las necesidades de estas personas, así como las vinculadas al uso de productos y servicios de apoyo, pues ellas condicionan de forma permanente algunos parámetros de los espacios públicos urbanizados. Cabe advertir aquí que se ha sustituido la referencia a “ayudas técnicas y

productos de apoyo” por “productos y servicios de apoyo” en virtud de la definición de “diseño universal” contenida en el RDL 1/2013¹.

- Los principios que se citan ahora son los de autonomía individual, no discriminación, accesibilidad universal y diseño universal o diseño para todas las personas, adaptándose a la terminología del RDL 1/2013 de forma literal.
- También ha quedado adaptada a la terminología del RDL 1/2013 la descripción de las características que deben garantizarse para los espacios públicos urbanizados, pues en el mismo se define “accesibilidad universal” como la condición que deben cumplir los entornos, entre otros, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.
- Igualmente se han eliminado los términos “permanente y temporal” que se utilizaban para calificar los distintos tipos de discapacidad, porque precisamente el RDL 1/2013 califica la discapacidad como “previsiblemente permanente”.
- Por último, junto al fin último, la anterior Orden que era hacer efectiva la accesibilidad universal y la igualdad de oportunidades - en virtud de la cual los poderes públicos pueden adoptar medidas que equilibren la posición de desventaja de ciertos grupos - la nueva Orden ha añadido la otra dimensión de la igualdad, que es la igualdad de trato, impidiendo con ello cualquier forma de discriminación.

En cuanto al ámbito de aplicación, éste se define en el apartado primero del artículo 2, mediante una remisión al artículo 3 que será objeto de análisis en el siguiente epígrafe, para identificar claramente lo que se consideran “espacios públicos urbanizados”. No obstante, es necesario terminar de analizar el resto de aspectos del artículo 2 que suponen un cambio sustancial con respecto a la anterior Orden y que completan dicho ámbito de aplicación:

- A. Situaciones en las que resulta aplicable la Orden (art. 2.2)
- B. Carácter permanente y no temporal (art.2.2)
- C. Excepcionalidades en la aplicación de la Orden (art. 2.3)

¹ El diseño universal se define en el RDL 1/2013, como “la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas,

A. Situaciones en las que resulta aplicable la Orden

Según el artículo 2.2, la Orden resulta de aplicación a la:

- | | | |
|--|---|--------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - proyección - construcción y - renovación | } | de los espacios públicos urbanizados |
|--|---|--------------------------------------|

Los trabajos de reparación, conservación, mantenimiento, reforma o limpieza entre otros, de los espacios públicos urbanizados no constituyen el objeto de esta Orden por exceder su carácter de condiciones básicas de la accesibilidad. Su regulación (forma, periodicidad...) parece más propia de normas municipales en función de las circunstancias particulares que les afectan.

Ello permite entender que este tipo de trabajos efectuados sobre aquellas actuaciones que se hayan llevado a cabo con base en los criterios de la Orden tras su entrada en vigor, deberán mantener dichas condiciones. Y, por otra parte, los trabajos de este tipo efectuados sobre aquellas actuaciones ejecutadas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma siempre podrán acogerse a las determinaciones establecidas con carácter voluntario.

B. Carácter permanente y no temporal

El segundo elemento que se debe resaltar de la nueva Orden y que se deriva también del eminente carácter de condiciones básicas que tiene la misma, es que la nueva Orden ha quedado ceñida al carácter permanente de la urbanización, entendiéndose que la temporalidad de determinadas instalaciones debe regularse pormenorizadamente mediante ordenanzas o instrumentos similares de las autoridades regionales o locales, en la medida en que la regulación de actividades temporales debe ser mucho más específica y ajustarse a cada caso concreto (no es lo mismo un mercado, que una pista de hielo, o que un concierto o un mitin político). Ello no impide que cada Comunidad Autónoma o Ayuntamiento, en el ámbito de sus competencias, exija el cumplimiento íntegro de esta Orden, también en esas situaciones.

Así, el artículo 2.2 se refiere a los elementos que componen el espacio público urbanizado con carácter permanente. De forma coherente con esto, también el artículo 4, como se verá, define las zonas de uso peatonal, en las que se ubican los itinerarios peatonales y las áreas de estancia, como todo

en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten.”

espacio público urbanizado destinado de forma permanente al tránsito o estancia peatonal.

Por tanto, la Orden no es de aplicación, con carácter general, a situaciones de temporalidad, tanto desde el punto de vista espacial (calles que se peatonalizan en determinados días por un evento puntual), como desde el punto de vista estrictamente temporal (parques infantiles hinchables para horas o días concretos, aseos temporales para actividades particulares, palcos o escenarios para conciertos etc.)

No obstante, y de manera especial se regulan los elementos temporales de los artículos 33 y 39 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.

C. Excepcionalidades en la aplicación de la Orden

Otro aspecto que ha quedado aclarado en la nueva Orden es el de las excepciones, ya que, en la anterior, sólo se previeron para las zonas urbanas consolidadas, y cuando no fuera posible su cumplimiento. Ahora se pretende 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.

Así, en el artículo 2.3 del documento técnico se reconoce la enorme casuística que puede existir en los espacios públicos urbanizados y se deduce que el nuevo régimen de aplicación no puede resultar ajeno, como la propia exposición de motivos ya adelantaba, ni a los espacios públicos urbanizados preexistentes -es decir, cuando hayan sido proyectados, construidos e incluso renovados, antes de que las mencionadas condiciones básicas estén vigentes- ni a los numerosos condicionantes orográficos, histórico-artísticos y culturales, medioambientales o de otras características similares existentes en el país, en los que se deben permitir establecer, razonable y justificadamente, excepciones al cumplimiento de determinados requisitos, siempre que se haga con una motivación adecuada y suficiente y respetando en todo caso lo dispuesto por la normativa autonómica y local, cuando exista. No en vano serán dichas Administraciones las que, por su mayor cercanía a las circunstancias particulares e intrínsecas de sus territorios, podrán abordar las mejores soluciones a la vista de su complejidad y variedad. Todo ello en el bien entendido de que el objetivo último de la norma es hacer efectiva la accesibilidad universal y el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en la mayor medida posible.

5. Espacios públicos urbanizados y zonas de uso peatonal (art. 3 y 4)

A continuación, se recogen literalmente los artículos 3 y 4 de ambas Órdenes ministeriales, y se resaltan los aspectos que han sido objeto de algún cambio importante con respecto a la Orden anterior:

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 3. <i>Los espacios públicos urbanizados.</i></p> <p>1. Los espacios públicos urbanizados comprenden 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.</p> <p>2. Los espacios públicos urbanizados nuevos serán diseñados, construidos, mantenidos y gestionados cumpliendo con las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad que se desarrollan en el presente documento técnico.</p>	<p>Artículo 3. <i>Espacios públicos urbanizados.</i></p> <p>1. Los espacios públicos urbanizados comprenden 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.</p> <p>2. También se consideran espacios públicos urbanizados los tramos urbanos de las playas tal y como se definen en la legislación estatal en materia de costas.</p>
<p>Artículo 4. <i>Las áreas de uso peatonal.</i></p> <p>1. Todo espacio público urbanizado destinado al tránsito o estancia peatonal se denomina área de uso peatonal. Deberá asegurar un uso no discriminatorio y contar con las siguientes características:</p> <p>a) No existirán resaltes ni escalones aislados en ninguno de sus puntos.</p> <p>b) En todo su desarrollo poseerá una altura libre de paso no inferior a 2,20 m.</p> <p>c) La pavimentación reunirá las características de diseño e instalación definidas en el artículo 11.</p> <p>2. Se denomina itinerario peatonal a la parte del área de uso peatonal destinada específicamente al tránsito de personas, incluyendo las zonas compartidas de forma permanente o temporal, entre éstas y los vehículos.</p>	<p>Artículo 4. <i>Zonas de uso peatonal.</i></p> <p>Se denomina:</p> <p>a) Zona de uso peatonal: todo espacio público urbanizado destinado de forma permanente al tránsito o estancia peatonal.</p> <p>b) Itinerario peatonal: la parte de la zona de uso peatonal destinada específicamente al tránsito de personas, incluyendo las zonas compartidas entre éstas y los vehículos.</p> <p>c) Área de estancia: la parte de la zona de uso peatonal, de perímetro abierto o cerrado, donde se desarrollan actividades de esparcimiento, juegos, actividades comerciales, paseo, deporte, descanso y otras de similares características, en las que las personas permanecen durante un tiempo determinado.</p>

FIG. 3: Esquema comparativo de los artículos 3 y 4 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

Una de las cuestiones más controvertidas que se produjeron durante la aplicación de la Orden VIV 561/2010, de 1 de febrero, fue la relativa a la identificación, por un lado, del propio espacio público urbanizado, y por otro, de las áreas en las que debían establecerse unas condiciones básicas de accesibilidad (pues hay zonas en las que evidentemente no tiene sentido exigir alguna en concreto, como ocurre, por ejemplo, en una pista de skate).

5.1 El espacio público urbanizado

Tal y como se desprende del artículo 3.1, los “espacios públicos urbanizados” son fundamentalmente las partes del suelo en situación básica de urbanizado (de acuerdo al TRLSyRU) en las que se cumplen, de forma simultánea, todas y cada una de las siguientes condiciones:

1. Espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia
2. Espacios no adscritos a la edificación
3. Espacio de dominio público o destinado a un uso público

Lo que sería el espacio público urbanizado podría esquematizarse, por tanto, como se ve en la Fig. 4.

Como se puede observar, tanto esta Orden como la anterior se refiere a los “espacios peatonales y vehiculares, de paso o estancia”, de manera que aquellos espacios peatonales o vehiculares ocupados por instalaciones como antenas o casetas de transformación... o espacios como medianas que sólo tengan acceso para el mantenimiento puntual, no podían ni pueden ahora considerarse “de paso o estancia”, debiendo entenderse, por tanto, excluidos del ámbito de aplicación, en cualquier caso. También ambas Órdenes ministeriales resultan de aplicación a los espacios públicos urbanizados “que forman parte del dominio público o están destinados al uso público”.

En esos aspectos, por tanto, no hay ninguna novedad. Sin embargo, como ya se anticipó al introducir este análisis, ahora se identifica, de forma general, el espacio público urbanizado con el suelo en situación básica de urbanizado, para adaptarse a la terminología de la legislación estatal de suelo más reciente. En este sentido, queda incluido dentro del espacio público urbanizado el suelo de los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, de acuerdo con el TRLSyRU.

Asimismo, se ha deslindado claramente el ámbito de aplicación de esta Orden con el de la normativa de edificación evitando el solapamiento, y en la medida en que los tramos urbanos de las playas no siempre se encuentran delimitados dentro de este suelo en situación básica de urbanizado, el apartado 2 del artículo 3 los incluye de forma expresa, tal y como se explica en el apartado b de este mismo epígrafe.

A continuación, se aclaran estas 2 últimas novedades:

A. Espacios no adscritos a la edificación

La Orden 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, aquella 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 (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).

De forma coherente con la LOE, el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, en su Disposición final tercera, ordena de manera expresa que las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de los edificios se incorporen en el CTE, dejando el desarrollo de las mismas en los espacios públicos urbanizados a esta Orden (Disposición final cuarta).



FIG. 4: Esquema de los espacios públicos urbanizados a efectos de la Orden TMA/851/2021

Fuente: Aceplan para MITMA

Los ámbitos de aplicación de la LOE y de la nueva Orden son, por tanto, complementarios y no se solapan.

B. Tramos urbanos de las playas

Como se resaltó antes, una de las cuestiones que se ha solucionado con 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 nueva Orden incluye ya los tramos urbanos de playas en el ámbito de aplicación de la Orden, y para su identificación hace una remisión a la legislación sectorial en materia de costas, pues éstos no se encuentran habitualmente 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).

5.2 Organización del espacio público urbanizado

Otro escollo que supuso la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, fue el establecimiento en el artículo 4 de unas condiciones generales para todas las zonas de uso peatonal que exigían la inexistencia de resaltes ni escalones aislados en ninguno de sus puntos, una altura libre de paso superior o igual a 2,20m y pavimento. Además, también en el artículo 4, se reconocían las áreas de estancia como las destinadas a cualquier actividad (para

jugar, paseo, deporte...), siendo de aplicación en todas ellas esas condiciones de resaltes, altura y pavimento. La aplicación de este artículo de forma literal hubiera impedido "de facto" la existencia, por ejemplo, de pistas de skate, de zonas ajardinadas o de escaleras en ningún punto de las zonas de uso peatonal.

Ahora el artículo 4 recoge las partes que integran las zonas de uso peatonal sin especificar condiciones que puedan impedir la aplicación efectiva de la Orden. Esta modificación afecta a la totalidad del capítulo IV que se refiere a las Áreas de Estancia, en las cuales la exigencia de parámetros relacionados con accesibilidad ha quedado restringida a 4 tipos de áreas de estancia:

- de descanso y con presencia de espectadores,
- plazas parques y jardines,
- sectores de juego y de ejercicios y
- tramos urbanos de playas

Esta novedad se ha tratado de reflejar en las figuras 5 y 6, en las que, a modo de esquema, se representa la organización del espacio público urbanizado en la anterior Orden y en la nueva, respectivamente. Aparentemente no hay grandes cambios, pero si se analiza en profundidad, se puede comprobar el problema que suponía en la Orden de 2010 al establecer exigencias para todo el espacio de uso peatonal, o la falta de concreción en la identificación de las áreas de estancia, en las que era necesario establecer unas condiciones básicas de accesibilidad.

Con la nueva estructura se ha dotado a la propuesta de la necesaria coherencia y se ha hecho posible su aplicación, que antes, *stricto sensu*, era imposible. Esta nueva organización del espacio público urbanizado se mantiene muy presente a lo largo de toda la Orden, pues permite localizar cada elemento que se regula en cada artículo.

ESPACIO PÚBLICO URBANIZADO (EPU)							
ZONAS DE USO VEHICULAR (ZUV)	ÁREAS DE USO PEATONAL (AUP) * SIN RESALTES NI ESCALONES AISLADOS EN NINGUNO DE SUS PUNTOS * ALTURA LIBRE DE PASO ≥ 2,20M * PAVIMENTO DEL ART. 11						
	ITINERARIOS PEATONALES (IP)		ÁREAS DE ESTANCIA (AE) (= "donde se desarrollan una o varias actividades"; o sea TODO)				
	ITINERARIO PEATONAL ACCESIBLE (IPA)	OTROS IP	CONDICIONES GENERALES	PARQUES Y JARDINES	SECTORES DE JUEGOS	PLAYAS URBANAS	OTRAS
-	(Art. 5)	-	(Art.6)	(Art.7)	(Art.8)	(Art.9)	-

Fig. 5: Esquema organizativo del espacio público urbanizado en la ORDEN VIV/561/2010: las condiciones generales aplicables a cualquier área de uso peatonal, en su sentido estricto, impedirían construir espacios como pistas de skate, de vóley playa o parterres ajardinados.

Fuente: elaboración propia

ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS (EPU)									
ZONAS DE USO VEHICULAR (ZUV)	ZONAS DE USO PEATONAL (ZUP)								
	ITINERARIOS PEATONALES (IP)		ÁREAS DE ESTANCIA (AE)					RESTO DE ZUP	
	ITINERARIO PEATONAL ACCESIBLE (IPA)	OTROS IP	ÁREAS DE DESCANSO Y ÁREAS CON PRESENCIA DE ESPECTADORES	PLAZAS PARQUES Y JARDINES (EXCEPTO ÁREAS AJARDINADAS)	SECTORES DE JUEGOS INFANTILES Y DE EJERCICIOS	TRAMOS URBANOS DE LAS PLAYAS	OTRAS		
-	(Art. 5)	-	(Art.6)	(Art.7)	(Art.8)	(Art.9)	-	-	
	<ul style="list-style-type: none"> * A>1,80m * H>2,20m * SIN ESCALONES AISLADOS * PTE TRANS 2% * PTE LONG 6% 		<ul style="list-style-type: none"> * H>2,20m * SIN ESCALONES AISLADOS 	<ul style="list-style-type: none"> * H>2,20m * SIN ESCALONES AISLADOS 	<ul style="list-style-type: none"> * Ø 1,5m JUNTO A ELEM. DE JUEGO Y DE EJERCICIO ACCESIBLES 	<ul style="list-style-type: none"> * ACERAS COLINDANTES=IPAs * PTOs ACCESIBLES 			
			Acc. desde IPA	Acc. desde IPA	Acc. desde IPA	Acc. desde IPA			
				<ul style="list-style-type: none"> * CONEXIÓN CON IPA DE INSTALACIONES Y AREAS DE DESCANSO A LO LARGO DEL IPA C/ 50m * INFORMACIÓN (sólo en IPA de parques y jardines) 			<ul style="list-style-type: none"> * CONEXIÓN CON IP DEL PTO ACCESIBLE CON RESTO DE INSTALACIONES 		
	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11)	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11) en escaleras alternativa de IPA	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11)	PAVIMENTO "IPA" (Art. 11)		PAVIMENTO "IPA" (Art. 11) en determinadas situaciones			

FIG. 6: Esquema organizativo del espacio público urbanizado en la ORDEN TMA/851/2021: el nuevo esquema organizativo del espacio público urbanizado supera la restricción anterior, permitiendo la construcción de espacios para situaciones particulares como pistas de skate, de vóley playa o zonas ajardinadas.

Fuente: elaboración propia

6. Itinerarios peatonales (art. 5)

Tanto en la Orden de 2021 como en la de 2010 los itinerarios peatonales contemplados en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, se denominan itinerarios peatonales accesibles (IPA), lo que permite distinguirlos de los itinerarios que eventualmente puedan no serlo, así como de los elementos complementarios a aquellos y de los que garantizan su continuidad, ya que resulta necesario establecer igualmente determinadas condiciones básicas

de accesibilidad para todos ellos, tal y como el propio Real Decreto también reconoce al referirse a los puntos de cruce o las propias escaleras entre otros.

En cuanto a la definición de los IPA, no hay apenas diferencias entre ambas Órdenes ministeriales, y es que básicamente lo que se persigue es que todos los itinerarios sean accesibles, y sólo cuando no todos puedan serlo, se permite que se habiliten las medidas necesarias para que el recorrido del IPA

ORDEN VIV/561/2010

Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.

1. Son itinerarios peatonales accesibles aquellos que garantizan el uso no discriminatorio y la circulación de forma autónoma y continua de todas las personas. Siempre que exista más de un itinerario posible entre dos puntos, y en la eventualidad de que todos no puedan ser accesibles, se habilitarán las medidas necesarias para que el recorrido del itinerario peatonal accesible no resulte en ningún caso discriminatorio, ni por su longitud, ni por transcurrir fuera de las áreas de mayor afluencia de personas.

ORDEN TMA/851/2021

Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.

1. Se consideran itinerarios peatonales accesibles aquellos que garantizan el uso y la circulación de forma segura, cómoda, autónoma y continua de todas las personas. Siempre que exista más de un itinerario posible entre dos puntos, y en la eventualidad de que no todos puedan ser accesibles, se habilitarán las medidas necesarias para que el recorrido del itinerario peatonal accesible no resulte en ningún caso discriminatorio, ni por su longitud, ni por transcurrir fuera de las áreas de mayor afluencia de personas.

FIG. 7: Esquema comparativo del artículo 5.1 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

ORDEN VIV/561/2010

Artículo 5. *Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.*

1. [...]
2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:
 - a) Discurrirá siempre de manera colindante o adyacente a la línea de fachada o elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel del suelo.

ORDEN TMA/851/2021

Artículo 5. *Itinerarios peatonales accesibles.*

1. [...]
2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:
 - a) Discurrirá de manera colindante a la línea de fachada o referencia edificada a nivel del suelo. No obstante, cuando las características y el uso del espacio recomienden otra disposición del itinerario peatonal accesible o cuando éste carezca de dicha línea de fachada o referencia edificada, se facilitará la orientación y el encaminamiento mediante una franja-guía longitudinal, tal y como se especifica en los artículos 45 y 46.

Fig. 8: Esquema comparativo de parte del artículo 5.2 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

no resulte en ningún caso discriminatorio, ni por su longitud, ni por transcurrir fuera de las áreas de mayor afluencia de personas:

Sin embargo, la nueva Orden ha matizado y corregido algunos aspectos de este artículo por diversos motivos. Los matices versan sobre los siguientes 5 aspectos vinculados con el IPA que, como ya se adelantó, producían dificultades en la aplicación:

1. Términos “colindante”, “adyacente” y “referencia edificada”
2. Resaltes y escalones aislados
3. Iluminación
4. Plataformas únicas
5. Estrechamientos puntuales

A. Términos “colindante”, “adyacente” y “referencia edificada”

El empleo en la Orden de 2010 de la locución “colindante o adyacente” dio lugar a interpretaciones contrarias al espíritu de la misma.

La Orden de 2010 con esos términos buscaba, en esencia, que las personas con discapacidad visual pudieran orientarse dentro del itinerario peatonal accesible y estableció, como fácilmente se deduce de su mera lectura literal, dos conceptos diferenciados tanto en relación a la ubicación del IPA, como a la referencia para de dicha ubicación:

- En cuanto a la ubicación, empleaba los términos “colindante”, es decir, “que colinda”² (del verbo colindar que se define como “[d]icho de dos o más fincas o terrenos: Lindar entre sí.”³); y “adyacente”, es decir, que está “[s]ituado en la intermediación o proximidad de

algo.”⁴; siendo ambos términos, por tanto, diferentes entre sí.

- En cuanto a la referencia para dicha ubicación, empleaba los términos “línea de fachada” o “elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel de suelo”, de nuevo diferentes entre sí.

Con todo ello se pretendía responder a la gran variedad de situaciones que pueden llegar a darse en relación con la ubicación más apropiada para un itinerario peatonal accesible, persiguiendo siempre el objetivo de que las personas con discapacidad visual puedan orientarse correctamente.

Pues bien, con la redacción de la nueva Orden se acota de manera clara y explícita lo que ya pretendía la anterior Orden VIV/561/2010, y es que cuando la situación recomiende una disposición del IPA no colindante a una línea de fachada o a una referencia edificada válida a nivel de suelo para la correcta orientación de las personas con discapacidad visual, (por ej. para evitar largos recorridos en barrios de bloque aislado, o para que el IPA discurra por las áreas de mayor afluencia de personas en zonas de plataforma única, en bulevares, o por la vocación turística o de ocio de algunas calles de nuestras ciudades...), se deberá facilitar dicha orientación mediante las soluciones de pavimento táctil previstas al efecto en los artículos 45 y 46.

De esta manera, se impide la extremadamente rígida y estricta interpretación de que el itinerario peatonal accesible debe discurrir única y exclusivamente de manera limítrofe a la línea de fachada que permitió la redacción anterior, pues con ella se cerraba cualquier otra posible solución en el contexto global que supone toda la Orden ministerial,

² Aceptación 1 del término “colindante” en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

³ Aceptación única del término “colindar” en el Diccionario de

la lengua española de la Real Academia Española.

⁴ Aceptación 1 del término “adyacente” del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.</p> <p>...</p> <p>2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>d) No presentará escalones aislados ni resaltes.</p> <p>[...]</p> <p>f) Su pavimentación reunirá las características definidas en el artículo 11.</p>	<p>Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.</p> <p>...</p> <p>2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:</p> <p>[...]</p> <p>d) No presentará escalones aislados.</p> <p>e) Su pavimentación reunirá las características definidas en el artículo 11.</p>

Fig. 9: Esquema comparativo de parte del artículo 5.2 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

con sus completos contenidos y de acuerdo con sus principios rectores. Valga mencionar precisamente, y como ejemplo, los artículos 45 y 46, en los que, tanto en la anterior Orden como en la nueva, se da precisamente cobertura a situaciones en las que el itinerario peatonal accesible requería de señalización mediante franjas de encaminamiento. De hecho, estas franjas son las empleadas cuando dicho itinerario carece de línea de fachada o referencia edificada; en los cruces o puntos de decisión, en los que está señalizado por aquellas franjas; o cuando el mismo está situado en zonas abiertas, entre otros supuestos. A su vez, tampoco cabe identificar el elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel de suelo exclusivamente con el concepto de fachada, resultando posible utilizar otras referencias edificadas que resultan perfectamente válidas para el fin último que se persigue en este caso, que como se ha indicado antes, no es otro que la orientación de las personas con discapacidad visual.

En definitiva, con la nueva Orden, siempre que se garantice la uniformidad que persigue la normativa básica estatal, se permite un cierto margen de diseño para que las Administraciones competentes en materia de urbanismo puedan hallar las soluciones que se consideren más apropiadas y pertinentes en relación con cada caso concreto.

B. Resaltes y escalones aislados

En la Orden de 2010 se producía una contradicción, en cuanto a que, por un lado, se exigía que el IPA no tuviera resaltes, y por otro se admitía que el pavimento táctil ubicado dentro del mismo, tuviera resaltes de hasta 4 o 5 mm (artículo 45 de la Orden de 2010). Además, exigir un “resalte cero” parece negar la realidad inherente a las obras de ejecución de la actividad urbanizadora.

Para dar coherencia al articulado, la nueva Orden ha asumido la existencia de resaltes dentro del IPA, como consecuencia de los que se producen, sea por la colocación del pavimento táctil, sea por los “pequeños defectos” de la ejecución de las obras. Dichos resaltes, no obstante, quedan limitados a 4

mm, pues el pavimento del itinerario peatonal accesible debe cumplir las condiciones del artículo 11, el cual, exige que “su colocación y mantenimiento asegurará su continuidad y la inexistencia de resaltes de altura superior a 4 mm”, de manera que, con la nueva redacción, no se permiten resaltes en el itinerario peatonal accesible y se considera resalte todo lo que supere 4 mm de altura. Dicha medida de 4 mm ha quedado armonizada a lo largo de toda la Orden: artículo 11 (pavimentos), art 20 (vados peatonales), y art 45 (tipos de pavimento táctil indicador).

Por otra parte, tal y como se recogía ya en la Orden de 2010, no se permiten escalones aislados dentro del IPA (apartado 2.d) y no cabe interpretar otra cosa por los siguientes motivos:

- El apartado 4 de este artículo obliga a mantener la continuidad dentro del IPA y a salvar los desniveles mediante vados vehiculares, rampas o ascensores, no permitiéndose las escaleras.
- Las escaleras se definen en el artículo 15 como elementos complementarios al IPA, no pudiéndose considerar como parte del mismo (art. 15.1).
- Sólo se concibe como escalera a partir de 3 peldaños (art. 15.2), por lo que escalones aislados se entiende que son menos de 3 peldaños (1 o 2).

De lo expuesto anteriormente se deduce que no cabe permitir ningún tipo de escalón dentro del IPA.

C. Iluminación

La Orden de 2010 estableció un nivel mínimo de iluminación en todo el desarrollo del IPA de “20 luxes, proyectada de forma homogénea, evitándose el deslumbramiento”.

Esta exigencia pretendía garantizar la seguridad de los peatones, como el componente más valorado de su bienestar (seguridad frente a posibles agresiones y también por motivos de accesibilidad), en la medida en que una deficiente iluminación puede agravar la deambulación de personas de edad avanzada y con problemas visuales asociados,

ORDEN VIV/561/2010

Artículo 5. **Condiciones generales** del itinerario peatonal accesible.

[...]

2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:

[...]

i) En todo su desarrollo dispondrá de un **nivel mínimo de iluminación de 20 luxes**, proyectada de forma homogénea, evitándose el deslumbramiento.

ORDEN TMA/851/2021

Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.

[...]

2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:

[...]

h) En todo su desarrollo se ajustarán los **niveles de iluminación del recorrido a los especificados en el Real Decreto 1890/2008**, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07.

FIG. 10: **Esquema comparativo de parte del artículo 5.2 de los dos documentos técnicos.**

Fuente: Elaboración propia

mermando su percepción del espacio y, en concreto, la presencia de desniveles.

No obstante, este requisito no parecía encontrarse en consonancia con las distintas normativas nacionales o europeas, ni con las recomendaciones de organismos internacionales como la CIE (*International Commission on Illumination*), que son las referencias a nivel mundial para el diseño de las instalaciones de iluminación. Incluso entraba en contradicción con otros criterios de iluminación exterior contemplados en diversa normativa sectorial, como la de eficiencia energética aplicables al alumbrado exterior o la que protege la calidad astronómica de diversos observatorios. Esta situación y la prevalencia de la Orden de accesibilidad sobre las otras no parecía sostenerse desde el propio principio de jerarquía normativa, según el cual, “carecen de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior”, ni desde los principios de temporalidad (una norma posterior deroga la anterior) o especialidad (la norma especial prevalece sobre la general), que lo complementan.

Además, entre otros problemas, se advirtió que la exigencia de un nivel de iluminación mayor en las aceras que el exigido por la correspondiente normativa específica en la calzada, generaba una falta de uniformidad que impedía una adecuada percepción de la vía en su conjunto, lo cual afecta sin duda a la accesibilidad, e impide que los usuarios se puedan desplazar y orientar de forma segura.

En consecuencia, esta nueva Orden remite a la normativa específica de iluminación.

El reto, en la práctica, será compatibilizar, por tanto, unos valores mínimos por razones de accesibilidad y seguridad de uso, con aquellas que tienen por objeto la protección de la calidad del cielo, el uso racional de la energía o la protección del paisaje y fauna nocturna.

D. Plataformas únicas

Las zonas que no cuentan con diferenciación de cota para el tránsito de peatones y vehículos, conviviendo en ellas ambos usos, se han denominado en esta Orden “zonas de plataforma única”. No se debe olvidar que esta situación también concurre cuando los vehículos son bicicletas o cualquier otro vehículo de movilidad personal, pero cuando estos dos últimos tengan un espacio reservado específico para su uso regirá lo establecido en el artículo 38.

Por su naturaleza, en estas zonas confluyen competencias del ámbito de la accesibilidad con las de tráfico, transporte público, movilidad... Además, hay una gran variedad de posibilidades dada la gran diversidad de situaciones (prioridad peatonal/vehicular; anchos; con mucho tráfico o de tráfico restringido...).

En relación con estas zonas la Orden anterior recogió la obligación de hacer plataforma única cuando el ancho o la morfología de la vía impidieran la separación entre los itinerarios vehicular y peatonal a distintos niveles, pero parece que esto no siempre resulta lo más seguro y que depende mucho del uso que se permita en cada situación. Por ejemplo, en calles relativamente estrechas con mucho tráfico, poner vehículos y peatones al mismo nivel, no parece a veces recomendable; sin embargo, dicha solución puede ser ideal en calles con un ancho suficiente, pero que tienen poco tráfico y prioridad peatonal.

Es cierto que el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, recogía que “En los casos en los que la intervención del punto anterior no sea posible [itinerarios continuos, sin escalones sueltos...], se ejecutaría una solución con plataforma única, pero no decía en qué situaciones concretas (¿hasta un ancho de vía “X”?; ¿cuándo la prioridad fuera peatonal?...), lo que ha permitido a la nueva Orden plantear otra regulación, entendiendo que una norma técnica de accesibilidad no constituye el instrumento jurídico adecuado para establecer derechos y obligaciones de los usuarios de las vías públicas.

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.</p> <p>[...]</p> <p>3. Cuando el ancho o la morfología de la vía impidan la separación entre los itinerarios vehicular y peatonal a distintos niveles se adoptará una solución de plataforma única de uso mixto.</p> <p>4. En las plataformas únicas de uso mixto, la acera y la calzada estarán a un mismo nivel, teniendo prioridad el tránsito peatonal. Quedará perfectamente diferenciada en el pavimento la zona preferente de peatones, por la que discurre el itinerario peatonal accesible, así como la señalización vertical de aviso a los vehículos.</p>	<p>Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.</p> <p>[...]</p> <p>3. En las zonas de plataforma única, donde el itinerario peatonal accesible y la calzada estén a un mismo nivel, el diseño se ajustará al uso previsto y se incorporará la señalización e información que corresponda para garantizar la seguridad de las personas usuarias de la vía. En cualquier caso, se cumplirán el resto de condiciones establecidas en este artículo.</p>

FIG. 11: Esquema comparativo de parte del artículo 5 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

ORDEN VIV/561/2010	ORDEN TMA/851/2021
<p>Artículo 5. Condiciones generales del itinerario peatonal accesible.</p> <p>[...]</p> <p>6. Excepcionalmente, en las zonas urbanas consolidadas, y en las condiciones previstas por la normativa autonómica, se permitirán estrechamientos puntuales, siempre que la anchura libre de paso resultante no sea inferior a 1,50 m.</p>	<p>Artículo 5. Itinerarios peatonales accesibles.</p> <p>[...]</p>

FIG. 12: Esquema comparativo de parte del artículo 5 de los dos documentos técnicos.

Fuente: Elaboración propia

La nueva Orden se limita a regular únicamente aquello para lo que existe base jurídica, que básicamente es lo siguiente:

- Adoptar el término “zonas de plataforma única” para las áreas en las que se produce esta situación, eliminando la referencia al “uso mixto”, y
- Restringir la regulación de la Orden a aquello que afecte al IPA dentro de estas zonas, pues el objeto de la Orden no justifica regular más allá.

E. Estrechamientos puntuales del IPA en zonas urbanas consolidadas

La limitación del ancho libre de paso del IPA a 1,5m en las zonas urbanas consolidadas que se preveía en la Orden de 2010 con carácter excepcional, ya no se recoge en la nueva Orden, pues el incumplimiento de cualquier requisito debe justificarse en la excepcionalidad de cada situación concreta y por tanto no parece

adecuado fijar límites en estas situaciones, pues la solución dependerá de cada circunstancia.

7. Bibliografía

- ORDEN VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados. *Boletín Oficial del Estado*, 61, de 11 de marzo de 2021, 24563 a 24591. Recuperado de : <https://www.boe.es/eli/es/o/2010/02/01/viv561>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, 187, de 6 de agosto de 2021, 96522 a 96548. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/07/23/tma851>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2021): *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <https://dle.rae.es> [17/03/2021]