



Resolución 2015R-660-15 del Ararteko, de 4 de septiembre de 2015, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Abadiño sobre los requisitos exigibles para la determinación de los itinerarios peatonales accesibles en la instalación de terrazas en las aceras.

Antecedentes

1. *Una persona* presentó una queja en esta institución al entender que el Ayuntamiento de Abadiño no hacía cumplir la ordenanza municipal de terrazas, además de expresar su discrepancia con los criterios aplicados para garantizar la accesibilidad peatonal en las aceras ocupadas con este tipo de instalaciones.

Esta persona plantea que el pasado 5 de diciembre de 2014 solicitó al ayuntamiento, en escrito razonado, la exigencia de que se cumpliera la ordenanza municipal reguladora de la instalación de terrazas y barras en espacios de uso público (BOB de 28 de abril de 2014), en adelante la Ordenanza.

A juicio del reclamante, la ordenanza se está incumpliendo de forma generalizada. En concreto, centraba la denuncia en los siguientes incumplimientos:

- La obligación de dejar un paso de dos metros junto a la fachada de la edificación para el paso de peatones.
 - La delimitación mediante marcas en el suelo de la superficie de las terrazas.
 - La colocación en un lugar visible del establecimiento de un plano que recoja la zona a ocupar por la instalación, acotando la superficie y el número de mesas autorizado.
2. A la vista de la queja, solicitamos información al Ayuntamiento de Abadiño y le trasladamos una primera valoración sobre la interpretación de la ordenanza en lo relativo a los requisitos exigibles para la determinación de los itinerarios peatonales accesibles en la instalación de terrazas y la aplicación del 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.
 3. El Ayuntamiento de Abadiño contestó a nuestra solicitud de información aportando el informe emitido por el secretario municipal sobre la interpretación del Decreto de referencia para garantizar la accesibilidad de los itinerarios peatonales, cuestión que trataremos en profundidad en el apartado de consideraciones. También señala el informe la obligación de hacer cumplir la Ordenanza en lo relativo a la delimitación del suelo y la colocación de un plano acotando la superficie y el número de mesas autorizado.





Por otra parte, también aportan los informes emitidos por el arquitecto asesor sobre las condiciones que deben cumplir la instalación de las terrazas que se autorizan en la zona, acompañando los planos detallados correspondientes.

Finalmente, el 3 de agosto de 2015, hemos recibido una comunicación del alcalde por la que informa que se ha dado cumplimiento a la regulación municipal, delimitando el suelo y colocando en un lugar visible de los establecimientos el plano que recoge la zona a ocupar y el número de mesas y sillas autorizado.

Consideraciones

1. El Ayuntamiento de Abadiño ha atendido la queja de la persona interesada en lo relativo a delimitar mediante marcas en el suelo la superficie del espacio público ocupado por las terrazas y a colocar en un lugar visible del establecimiento un plano que recoja la zona a ocupar y el número de mesas y sillas autorizado, por lo que entendemos la queja resuelta con respecto a estas dos cuestiones.

Por tanto, el objeto de esta recomendación se circunscribe al análisis del cumplimiento de la normativa para garantizar la accesibilidad de las personas en los espacios públicos ocupados por este tipo de instalaciones.

2. En nuestra petición de información sobre la forma de instalar las terrazas para garantizar la accesibilidad de los peatones, señalamos al ayuntamiento que aunque la propia ordenanza indica que se aprueba al amparo, entre otras normas, del Decreto 68/2000, a nuestro modo de ver la regulación municipal no aplica de forma correcta la regulación legal.

Por ello, indicamos al ayuntamiento que el Decreto citado, al que debe ajustarse necesariamente la normativa municipal, no admite duda alguna sobre que el espacio de dos (2) metros en la acera para garantizar el itinerario peatonal debe respetarse alineado a la fachada de los edificios y las autorizaciones para la ocupación del espacio público con terrazas u otras instalaciones semejantes siempre deben garantizar este condicionante técnico.

A esta argumentación, responde el ayuntamiento indicando que es una cuestión discutible y realiza la siguiente interpretación:

“El art. 4 del Anexo II citado define primeramente el Mobiliario Urbano en su apartado 4.1, y de su lectura todos comprendemos que se está refiriendo a aquellos elementos que la propia Administración coloca en los espacios públicos, como son las papeleras, marquesinas, fuentes, etc, y establece una norma general de que cualquier elemento de mobiliario urbano no debe interferir la accesibilidad, y en su apartado 5 determina que ese mobiliario urbano nunca se colocará junto a la fachada. En cambio para aquellos elementos que



no son mobiliario urbano en sentido estricto, pero que sí se instalan en espacios públicos, el Decreto les dedica el apartado 7, y señala que las terrazas de hostelería no interferirán nunca el itinerario peatonal y deberán ser diseñadas teniendo en cuenta su accesibilidad.

Por tanto, el Decreto distingue con meridiana claridad, el mobiliario urbano de las terrazas de hostelería, y les da un trato diferente motivado por la permanencia fija o duradera en el primer caso y su permanencia eventual en caso de las terrazas, puestos de exposición, etc, siempre aplicando a ambos supuestos el principio irrenunciable de no interferir la accesibilidad. Por tanto el Decreto viene a distinguir a las terrazas del mobiliario urbano, y el apartado 4.5 es aplicable al mobiliario urbano, y el apartado 7 a las terrazas.

Si el legislador los distingue, el aplicador del derecho no puede obviarlo. Es por ello, que la Ordenanza municipal regula de una forma dual la ubicación de las terrazas, y ello se hizo teniendo en cuenta por un lado lo que el Decreto señala en su apartado 7, y por otro teniendo en cuenta la situación de los espacios públicos de este municipio.

Pero en todo caso, sin perjuicio de las interpretaciones que pudieran realizarse, el principio básico que debe aplicarse teniendo en cuenta tanto lo que la propia Ley 20/1997, de Promoción de la Accesibilidad en su artículo 1 prescribe, como la norma general que fija el artículo 4.2.1.1, y el 4.2.7, es que cualquier elemento, sea mobiliario urbano o sea una terraza de hostelería, NO INTERFIERA LA ACCESIBILIDAD.

La normativa legal lo que pretende es que no se instalen elementos en las vías y espacios públicos que dificulten la accesibilidad de los ciudadanos...”

En fin, concluye el informe que no queda acreditado en ningún momento que la existencia de mesas junto a la fachada esté impidiendo la accesibilidad a persona alguna y que la autorización municipal tiene su cobertura en la Ordenanza (artículo 4.5 transcrito más arriba), cumpliéndose el paso de dos metros según acredita el informe técnico.

3. El artículo 4.1 del Anexo II del Decreto 68/2000 da la siguiente definición de mobiliario urbano:

“Se entiende por mobiliario urbano, el conjunto de objetos a colocar en los espacios exteriores, superpuestos o adosados a los elementos de urbanización, de modo que su modificación o traslado no genere modificaciones substanciales: semáforos, señales, paneles informativos,

carteles, cabinas telefónicas, fuentes públicas, servicios higiénicos, papeleras, marquesinas, asientos y cualquier otro de análoga naturaleza, tanto los que se sitúen de forma eventual como permanente.”

Por tanto, mobiliario urbano es cualquier objeto eventual o permanente colocado en el exterior, superpuesto o adosado a los elementos de urbanización. Es más, el artículo 4.2 lleva por título “Normas de instalación del mobiliario urbano”, y el 4.2.1 “Normas generales” que engloba los apartados 5 y 7 objeto de este análisis.

Así, el artículo 4.2.1.5 del Anexo II, relativo a las condiciones técnicas sobre accesibilidad en el entorno urbano, con referencia al mobiliario urbano determina:

“El mobiliario urbano se dispondrá o colocará alineado en el sentido longitudinal del itinerario peatonal. En caso de aceras, en el borde exterior, nunca junto a la fachada y en todos los casos sin reducir la anchura libre del itinerario peatonal a menos de 2,00 metros y no menos de 1,50 metros en las aceras de las urbanizaciones de densidad igual o inferior a 12 viviendas/hectárea.”

A nuestro entender, este apartado 5 se refiere a como se debe instalar el mobiliario urbano en los itinerarios peatonales en general y, además, con la especificación de que cuando el itinerario peatonal transcurra a través de acera, necesariamente, tal mobiliario deberá colocarse en el borde exterior y nunca junto a la fachada.

Por el contrario, el epígrafe 4.2.1.7 del Anexo II, determina que:

“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 no interferirán nunca el itinerario peatonal y deberán de ser diseñadas teniendo en cuenta su accesibilidad.”

En una interpretación sistemática del artículo 4.2.1 del Anexo II, lo que regula el apartado 5 es como debe instalarse el mobiliario urbano en los itinerarios peatonales (con una referencia a la especificidad de estos itinerarios cuando transcurren por las aceras), mientras que lo que desarrolla el apartado 7 es la ubicación del mobiliario urbano de las actividades instaladas en los espacios libres (parques, plazas, etc.) y “junto” a los itinerarios peatonales, teniendo carácter indicativo el tipo de mobiliario urbano al que se refieren ambos apartados (terrazas, quioscos, bancos, etc.).

En suma, el apartado 7 indica que este mobiliario no interferirá nunca el “itinerario peatonal” y es el apartado 5 el que determina la forma de no interferir el itinerario peatonal en las aceras por cualquier tipo de mobiliario

urbano. Esta regulación lo que quiere salvaguardar y proteger es que los itinerarios peatonales accesibles queden libres de objetos que dificulten o interfieran¹ la accesibilidad, resultando indiferente que tales obstáculos sean eventuales o permanentes, públicos o privados.

En este punto conviene subrayar que la regulación en esta materia está dirigida a garantizar la accesibilidad del entorno urbano a todas las personas que tengan dificultades no sólo de movilidad, sino también de comunicación o cualquier otra limitación psíquica o sensorial². En tal sentido, difícilmente puede afirmarse que no se interfiere la accesibilidad siempre que se respete un pasillo de dos metros en el lugar que se estime más oportuno a criterio del ayuntamiento.

Aunque a juicio de esta institución esta argumentación sobre la interpretación de la normativa autonómica debiera ser suficiente para que los dos metros del itinerario peatonal libre de obstáculos que exige la norma citada fuera respetado junto a la fachada de la edificación, la 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 (BOE nº 61, de 11 de marzo de 2010) confirma esta interpretación.

Esta Orden Ministerial se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (disposición final primera), por lo que resulta de plena aplicación en la Comunidad Autónoma Vasca.

El artículo 5.1 de la Orden define las condiciones generales del itinerario peatonal en los siguientes términos:

“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.”

Por su parte, el artículo 5.2 de la Orden determina, entre otros, que el itinerario peatonal accesible debe cumplir los siguientes requisitos:

¹ Interferir: cruzar, interponer algo en el camino de otra cosa (Diccionario de la Real Academia Española).

² Artículo 1 de la Ley 20/2007, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad.

“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.”

Por tanto, el hecho de que a algunas personas (por ejemplo con movilidad reducida) les resulte posible trasladarse por un recorrido (en zigzag, por ejemplo, que sería en cierto modo este caso, según los planos aportados por el ayuntamiento), no significa que tal diseño se adecue a las condiciones y requisitos que establece la regulación para determinar que un itinerario es “accesible”, en el sentido de que el recorrido establecido no interfiere la accesibilidad de todas las personas en su derecho al uso y disfrute de forma autónoma de los espacios públicos.

En conclusión, los itinerarios deben ser continuos y por el recorrido más corto posible. En ese contexto, la norma prevé que el itinerario que mejor cumple esas condiciones en las aceras lo es dejando libre el espacio colindante con la línea de fachada, sin olvidar y es importante indicarlo que el trazado en su conjunto debe tener la coherencia y continuidad necesaria con los pasos de peatones, cruces, etc.

4. El artículo 4.5 de la Ordenanza municipal señala que la instalación deberá garantizar, permanentemente y en todo caso, un paso peatonal mínimo y libre de cualquier obstáculo de dos (2) metros, *junto a la fachada o desde el límite de la instalación hasta el bordillo o final del soportal, según criterio municipal.*

De conformidad con los requisitos y condiciones que deben tener los itinerarios peatonales accesibles, según hemos expuesto en el considerando anterior, el paso peatonal mínimo y libre de cualquier obstáculo de dos (2) metros deberá garantizarse necesariamente junto a la fachada, siendo contrario a derecho e indisponible para el ayuntamiento fijar un criterio distinto.

En consecuencia, el ayuntamiento viene obligado a modificar el texto de la Ordenanza municipal y, en cualquier caso, en tanto en cuanto no apruebe tal modificación, aplicar como criterio conforme a la legalidad que el paso peatonal en las aceras se garantizará junto a la fachada de los edificios. En tal sentido, el ayuntamiento debe revisar los expedientes de autorización concedidos en los que no se han respetado los requisitos previstos legalmente, en lo relativo a garantizar los itinerarios peatonales accesibles para todas las personas.

5. Finalmente, creemos oportuno realizar una última reflexión sobre la naturaleza jurídica de las ocupaciones del dominio público con terrazas y la necesidad de aunar los diversos intereses en juego, siendo deber municipal en tanto en cuanto gestor del dominio público atender al interés general, velando por todos sus vecinos.



Las calles y plazas de los municipios tienen la consideración de dominio público y su destino común principal es el uso por igual por toda la ciudadanía indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de las demás personas interesadas. Esta naturaleza jurídica debe tenerse presente a la hora de regular las autorizaciones y también a la hora de exigir el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas para la ocupación, a fin de que no quede desvirtuado el interés general frente a los intereses particulares, sin que la habitualidad de la instalación de terrazas en el presente paisaje urbano deba impedirnos constatar que estamos ante autorizaciones discrecionales para un aprovechamiento lucrativo del espacio público.

Tal como determina el artículo 2 de la Ordenanza, las ocupaciones y aprovechamientos de la vía pública tienen la categoría jurídica de uso común especial y requieren para su ejercicio de licencia previa municipal que se entienda otorgada en precario y es revocable por razones de interés público sin derecho a indemnización.

Por otra parte, estas autorizaciones suponen, además, una importante afección para los vecinos colindantes, afección negativa ante la que la administración municipal debe adoptar medidas que minimicen las molestias que evidentemente generan estas actividades al aire libre. En tal sentido, como mínimo, el ayuntamiento debe ser eficaz y eficiente en la exigencia del cumplimiento escrupuloso de las condiciones impuestas a la ocupación del espacio público, arbitrando las medidas de inspección y control adecuadas, incluida la tramitación del correspondiente expediente sancionador, en caso de infracción.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula la siguiente recomendación al Ayuntamiento de Abadiño:

RECOMENDACIÓN

1. Que, de conformidad con la normativa legal relativa a la accesibilidad en los entornos urbanos, en las autorizaciones para la instalación de terrazas en las aceras, el paso peatonal de dos (2) metros libre de obstáculos se garantice junto a la fachada de los edificios.
2. Que revise los expedientes de autorización concedidos en los que no se han respetado los requisitos legales para garantizar la accesibilidad de los itinerarios peatonales.

Que modifique el artículo 4.5 de la ordenanza municipal reguladora de la instalación de terrazas y barras en espacios de uso público adecuándola a la normativa legal de aplicación.