



**Excmo. Ayuntamiento de Aranda de Duero**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza Mayor, 1**  
**09400 ARANDA DE DUERO**  
**(Burgos)**

**Asunto: Accesibilidad / Establecimientos de hostelería / Ubicación de elementos asociados a su actividad**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1218/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La ubicación geográfica de nuestro país, el clima, la estructura de nuestras ciudades y nuestra idiosincrasia como sociedad, además de otras circunstancias sobrevenidas, han generado en los últimos años una notable transformación del paisaje urbano provocada por la existencia de veladores y terrazas vinculadas a establecimientos de restauración que se ubican, fundamentalmente, sobre el espacio público (aceras y plazas).

Según las últimas cifras disponibles (año 2021), existen repartidos por todo el territorio nacional más de 270.000 establecimientos de bebidas, restaurantes y puestos de comida, generando este sector de la restauración unas ventas que superaron los 28.900 millones de euros, y dando empleo a más de un millón de personas durante todo ese ejercicio<sup>1</sup>. De estos negocios dedicados a la hostelería, según los datos de la Confederación Empresarial de Hostelería de España (CEHE), alrededor de 100.000 cuentan con terraza. Se trata de un elemento que atrae clientes y supone facturar entre un 20% y un 25% más, por lo que se ha convertido en indispensable para que muchos pequeños negocios obtengan beneficios o, simplemente, puedan mantener su actividad.

---

<sup>1</sup> Publicado por Statista Research Department, 22 nov 2022.



No obstante, no son pocos los problemas que genera su instalación, como pueden ser los derivados de la invasión de la entrada de comercios, así como de los ruidos o de las alteraciones que pueden provocar para la convivencia vecinal.

Pero además, la colocación en las vías públicas de terrazas y veladores (así como de otros elementos asociados a esas actividades) puede suponer un serio problema de movilidad para la población cuando invaden los itinerarios o recorridos peatonales, dejando en un segundo plano la necesidad de desplazamiento de las personas y generando, en consecuencia, un serio problema de accesibilidad.

Esta ocupación especial del dominio público está regulada por muchos Ayuntamientos mediante la correspondiente ordenanza municipal, mediante la que se intentan conjugar intereses contrapuestos, estableciendo criterios técnicos en la ubicación de estos elementos del mobiliario particular (terrazas y veladores), pero no siempre respetando la normativa de accesibilidad.

Esta circunstancia dio lugar a que el Tribunal Supremo se pronunciara en esta materia en la STS 159/2019, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 11 de febrero de 2019, que anula diversos apartados de los artículos 63 y 65 de la Ordenanza reguladora del ejercicio de actividades económicas de Elche de 29 de julio de 2013, sobre la instalación en aceras de terrazas en posiciones interior y adosada a las fachadas. En concreto, la citada Ordenanza permitía autorizar la instalación en aceras de terrazas pegadas a la alineación de fachadas en determinadas circunstancias.

El razonamiento del Tribunal Supremo considera una obligación constitucional de las administraciones públicas regular las condiciones básicas de accesibilidad y utilización de los espacios públicos, sobre la base del artículo 9.2 de la Constitución y del artículo 49 del mismo texto legal. Lo relevante de su posición no solo es que aprecie una vulneración de la normativa básica estatal sobre accesibilidad, sino la frontal vulneración de un derecho fundamental de estos ciudadanos. Aun cuando no lo explicita, el Tribunal Supremo se está refiriendo al derecho a su movilidad personal, que garantice su accesibilidad y no discriminación en el ámbito de los espacios públicos urbanizados y la edificación, establecido hoy por los artículos 22 y 25 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en desarrollo del artículo 20 de la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con diversidad funcional de 13 de diciembre de 2006 y ratificada por España el 3 de diciembre de 2007.

Se refuerza, así, la protección de este colectivo de personas al considerar que la omisión de las acciones positivas singularmente favorables (y que no resultan desproporcionadas) presenta un carácter neta y positivamente discriminatorio y es, por



tanto, contraria al artículo 14 CE, en los términos fijados por el artículo 63 del citado Real Decreto Legislativo 1/2013 (vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades ante el incumplimiento de las exigencias de accesibilidad). Y la concreta acción positiva que debe adoptar la Administración municipal en estos casos es el diseño de la ubicación de las terrazas que garantice la movilidad de esta población, en su caso con los ajustes razonables que resulten necesarios.

En ese contexto normativo, la Sentencia precisa que *“La necesidad de una política de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos constituye un mandato de nuestra Carta Magna que exige la adopción de una serie de medidas tendentes a facilitar la movilidad y accesibilidad a este grupo social, a cuyo fin las administraciones públicas competentes deberán aprobar las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas que persigan la finalidad expresada”*.

Y esa normativa ha sido fijada, con carácter general y con aplicación en todo el territorio nacional, fundamentalmente por el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilidad de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.

Su concreción, a nivel de ocupación del espacio público, vino a establecerse en la Orden del Ministerio de la Vivienda 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.

Dicha Orden impone la existencia de un *“itinerario peatonal accesible”*, el cual debe discurrir siempre de manera colindante o adyacente a la línea de fachada o elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel del suelo; poseer en todo su desarrollo una anchura libre de paso no inferior a 1,80 m, que garantice el giro, cruce y cambio de dirección de las personas independientemente de sus características o modo de desplazamiento; poseer en todo su desarrollo una altura libre de paso no inferior a 2,20 m.; y no presentar escalones aislados ni resaltes (artículo 5); exigencias que se mantienen en la actual Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, en vigor desde el 2 de enero de 2022.

Así, el Tribunal Supremo señala, con toda nitidez, que estos requisitos posibilitan que una persona invidente pueda en su deambular orientarse con la línea de fachada o elemento horizontal que materialice físicamente el límite edificado a nivel del suelo, recordando al efecto que las personas invidentes pretenden orientarse con su bastón, por razones evidentes de seguridad, siguiendo la línea de fachada de las edificaciones. Por ello, si se ocupa el espacio inmediato a esa línea de fachada o de la correspondiente a ese elemento horizontal por una terraza o velador, la Administración municipal está autorizando la creación de un obstáculo que limita injustificadamente el derecho de



movilidad de los invidentes por los espacios públicos. Así, para dicho Tribunal la ilegalidad de tal regulación no queda salvada porque la Ordenanza remita a una decisión concreta de los servicios técnicos municipales para determinar, en cada caso, la mejor ubicación. No admite excepciones al respecto. El derecho fundamental de las personas con discapacidad o con problemas de movilidad, no puede verse afectado ni por el interés del municipio en otorgar autorizaciones para la ocupación de mayores espacios ni por el interés de los restantes ciudadanos en disfrutar de un esparcimiento al aire libre.

Con ello se responde a las apreciaciones del documento "*Accesibilidad Universal y Diseño para todos, Arquitectura y Urbanismo*" (2011), de la Fundación ONCE para la cooperación e inclusión social de personas con discapacidad y la Fundación Arquitectura COAM, en el que ya se señalaba que el mobiliario urbano no debe suponer nunca un obstáculo para la deambulación, indicando que se colocará fuera de la banda libre peatonal, alineado junto a la banda exterior de la acera (teniendo en cuenta que la banda de fachada es la que utilizan las personas con discapacidad visual usuarias de bastón blanco para localizar y seguir un itinerario).

También se ajusta a la *Guía de Accesibilidad para personas con ceguera y deficiencia visual* (Fundación ONCE), que establece los principales requerimientos de accesibilidad del entorno urbano para garantizar la transitabilidad sin riesgos de cualquier persona por sus propios medios. Se trata de una referencia fundamental para todos aquellos profesionales, administraciones y empresas que trabajan en favor de hacer realidad la accesibilidad para todos. Los parámetros e indicadores establecidos en esta guía no solo contribuyen a normalizar las condiciones de accesibilidad de la población con discapacidad visual, sino que sirven también para preservar la seguridad de todas las personas en el transcurso de sus actividades cotidianas, contemplando soluciones que beneficien al conjunto de las discapacidades.

En dicho documento se señala que los elementos del mobiliario urbano no pueden suponer peligro u obstáculo para ningún peatón, debiendo ubicarse respetando el ancho y alto libres de paso peatonal y manteniendo siempre libre la línea de fachada o zona opuesta al bordillo. Y, en concreto, las terrazas emplazadas en las aceras deben organizarse de forma alineada en el tramo más próximo al bordillo, siempre que la anchura de la acera permita dejar el ancho mínimo libre de paso.

Pues bien, partiendo de todas estas consideraciones y de las exigencias previstas en la normativa de aplicación en materia de accesibilidad, se ha examinado la Ordenanza que regula en ese municipio de Aranda de Duero la instalación de veladores en la vía pública, aprobada en fecha 29 de diciembre de 2022 (B.O.P. Burgos de 6 de febrero de 2023), al denunciarse en este expediente la ocupación irregular de los itinerarios peatonales por parte de los establecimientos de hostelería que desarrollan su actividad en esta localidad, mediante terrazas y veladores.



En la misma, en concreto, se establecen las siguientes condiciones para el emplazamiento de estos elementos:

*“Artículo 5. – Condiciones del emplazamiento.*

*1. La ubicación de la terraza será próxima a la fachada del establecimiento.*

*2. Cualquier terraza deberá ser accesible a todas las personas.*

*3. Se deberá garantizar la continuidad del itinerario peatonal accesible, el cual, en todo su desarrollo, poseerá una anchura libre de paso no inferior a 1,80 m, y una altura libre de paso no inferior a 2,20 m. Los carriles bici no computan para estas distancias.*

*Cumpliendo este requisito, las terrazas podrán adoptar alguna de las dos configuraciones siguientes:*

*a) Adosada a fachada: para ello, será imprescindible que la terraza disponga de mampara delimitadora que cumpla lo indicado en el artículo 9 de la presente ordenanza.*

*b) Separada de la fachada.*

*4. Quedará como mínimo 0,30 m desde la terraza al bordillo de la calzada.*

*5. No está permitido colocar veladores sobre el pavimento táctil de los itinerarios peatonales accesibles.*

*(...)”.*

Como se puede observar, se deduce con claridad de la lectura de este precepto la posibilidad de autorizar terrazas adosadas a la fachada de los edificios disponiendo de una mampara delimitadora. Incluso se exige su proximidad a la fachada de los establecimientos.

Quizá esta reglamentación municipal podría haber tenido su fundamento en su momento, ante la necesidad de apoyar la actividad económica del sector hostelero, fuertemente limitado durante la pandemia; pero en la situación actual no se justifica que se siga manteniendo en la actualidad que algunos o muchos establecimientos de hostelería de esa localidad cuenten con veladores o terrazas adosados a las fachadas de los edificios. Circunstancia que, como hemos indicado, el Tribunal Supremo no comparte ni admite excepciones a esa limitación. La antedicha decisión judicial ha establecido con rotundidad que las terrazas pegadas a las fachadas de los establecimientos son ilegales.



Además, conviene tener presente que en la actualidad, como ha quedado apuntado, ya no existen las restricciones sanitarias que se impusieron a determinados sectores de actividad, como la hostelería, y que por esta razón las medidas de apoyo que persisten deben desaparecer o adaptarse a la situación actual; en este caso las que implicaron la utilización de los itinerarios adosados a fachadas, recuperando las ocupaciones de la vía pública la situación anterior a la crisis sanitaria.

Ello considerando, a su vez, que la normativa vigente en materia de accesibilidad (arts. 25 y 33 de la Orden TMA/851/2021) exige expresamente lo siguiente:

**A) Con carácter general a todo el mobiliario urbano de los espacios públicos urbanizados** (entre el que se encuentra cualquier elemento vinculado a actividades comerciales):

- Que no invada el itinerario peatonal accesible (que siempre debe discurrir de manera adyacente o colindante a la línea de fachada). No pudiendo, por tanto, estar ubicado anexo o pegado a las fachadas de los establecimientos.

- Que, en consecuencia, esté dispuesto preferentemente alineado junto a la banda exterior de la acera y a una distancia mínima de 40 cm. del límite entre el bordillo y la calzada. Y cuando exista una zona de aparcamiento en línea junto a la acera es necesario cuidar que se pueda entrar y salir del vehículo sin dificultad.

**B) Con carácter específico a cualquier elemento vinculado a actividades comerciales, terrazas e instalaciones similares disponibles en las zonas de uso peatonal:**

- Que su ubicación permita el acceso desde el itinerario peatonal.

- Que se evite que su situación pueda generar un peligro a las personas, y en especial a aquellas con discapacidad visual.

Pues bien, en efecto, tal como se denuncia en la queja, la situación actual que parece existir en ese municipio de Aranda de Duero incumple las exigencias señaladas. Como se observa en la extensa documentación a que hemos tenido acceso, el desplazamiento por esa localidad se halla afectado a lo largo de los distintos itinerarios peatonales en los que existen establecimientos de hostelería con terradas o veladores, e incluso en algunos comercios con elementos o mobiliario asociado al desarrollo de su actividad.

Numerosos establecimientos (de hostelería y comerciales), pues, tienen ubicado su diferente mobiliario (mesas, sillas, material publicitario, toldos cortavientos, mamparas, veladores, maceteros...) junto a la línea de la fachada o edificación, invadiendo el itinerario peatonal accesible (e incluso permitiéndose que la mayoría no dispongan de la



mampara delimitadora exigida en la ordenanza). O bien, algunos locales, aun no ocupando la zona de fachada, se ubican en una zona inaccesible por disponer de escaleras en la entrada que impiden o dificultan el acceso a las personas con dificultades de movilidad. Otros locales no cuentan con esos elementos de su mobiliario aun cuando la acera no dispone de la anchura necesaria para respetar la zona libre de paso (no inferior a 1,80 m).

Todo ello representa un espacio urbano especialmente perjudicado para la movilidad peatonal. Lo que exige una intervención municipal para poner fin a la actual tolerancia frente a las barreras y riesgos a los que, con esta actual situación generalizada, se enfrentan en Aranda de Duero las personas con limitaciones de movilidad o usuarias de silla de ruedas o con deficiencias visuales.

Por todo ello, procede formular a ese Ayuntamiento, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, la siguiente **Resolución**:

**1. Que se lleve a cabo una acción positiva dirigida a la eliminación de las barreras, obstáculos y riesgos que generan los establecimientos de hostelería y comerciales existentes en el municipio de Aranda de Duero (sin limitarse a los examinados en este expediente) con el diverso mobiliario asociado a su actividad (veladores, terrazas, material publicitario, toldos cortavientos, sombrillas, maceteros, etc.). Para ello deberán adoptarse, entre otras posibles, las siguientes medidas:**

**A) Adaptar a las exigencias establecidas en la normativa vigente en materia de accesibilidad el contenido de la Ordenanza municipal que regula en ese municipio la instalación de veladores y terrazas en la vía pública, procediendo a su modificación para eliminar la posibilidad de ocupar el espacio inmediato a la línea de fachada, y a la anulación de las autorizaciones que, en su caso, se hubieran concedido vulnerando las citadas condiciones de accesibilidad.**

**B) Desarrollar una intervención debidamente planificada dirigida a comprobar la situación de todos los establecimientos de Aranda de Duero que cuenten con mobiliario de alguna tipología asociado a su actividad. Y en función de su resultado:**

**- efectuar los requerimientos oportunos a los titulares de los establecimientos para eliminar cualquier elemento o material que esté ubicado junto a la fachada de tales locales;**

**- requerir su instalación respetando el ancho del espacio peatonal y manteniendo libre la línea de fachada;**



- exigir la eliminación de cualquier obstáculo (como escaleras o bordillos) que impida el acceso a las terrazas a todas las personas;

- y ejercer la potestad sancionadora en caso de incumplimiento de las condiciones de accesibilidad exigidas.

C) Velar para que, en adelante, el mobiliario o elementos asociados a actividades hosteleras o comerciales no supongan nunca un obstáculo para la deambulación en los itinerarios peatonales de ese municipio.

D) No autorizar la instalación de ese mobiliario anexo o junto a las fachadas de las edificaciones. Tampoco en caso de que la anchura de la acera no permita respetar el ancho libre de paso suficiente. Y aun cuando un espacio reúna todos los requisitos para la colocación de estos elementos, podrá no autorizarse su instalación (o autorizarse con dimensiones inferiores a las solicitadas), si se dificultara de forma notable y peligrosa el tránsito peatonal.

2. Que junto a esta necesidad de garantizar la accesibilidad de todas las personas y, por tanto, el derecho a la igualdad de oportunidades, se trabaje a su vez para coadyuvar al mantenimiento y continuidad de las actividades hosteleras, cuyo impacto en la economía global de la ciudad es relevante, impulsando desde ese Ayuntamiento (junto con las organizaciones del sector y las asociaciones o colectivos representantes de las personas con discapacidad) un proyecto que permita conjugar con respeto los intereses existentes, de forma que, cumpliendo en todo caso las condiciones de accesibilidad exigidas en la normativa vigente, se dirija a convertir o crear los establecimientos con veladores o terrazas en espacios de convivencia accesibles, a través de aquellos ajustes que no supongan una discriminación, limitación u obstáculo al derecho a la movilidad.

Quedamos pendientes de que comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de esta Resolución. Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda su publicación en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Le saluda atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López