

Ref: cu 62-13

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Puente de Vallecas referente a las condiciones de implantación de ascensores en edificios existentes carentes de dicha instalación ocupando espacio público.

Palabras Clave: Accesibilidad (ascensores). Autorizaciones

Con fecha 23 de diciembre de 2013, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Puente de Vallecas en la que solicita aclaración sobre los criterios de aplicación a la implantación de un ascensor para dar servicio a un edificio residencial situado en la Avenida de la Albufera nº 281, carente de dicha instalación, adosado a la fachada principal del mismo, ocupando espacio público.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

ANTECEDENTES

Planeamiento:

- Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.
- Modificación Puntual del Plan General (A. D. 2 de octubre de 2008) que autoriza la instalación de torres de ascensor en ámbitos de zonas verdes y vías públicas

Legislación:

- 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.
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- Documento Básico SUA "Seguridad de Utilización y Accesibilidad" aprobado por el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modificó el Código Técnico de la Edificación en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.
- 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.
- Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de la Comunidad de Madrid.

- Reglamento técnico de desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 13/2007, de 15 de marzo.

Instrucciones:

- Instrucción 4/2011 de la Coordinadora General de Urbanismo.

Informes:

- Documento de referencias normativas para la instalación de ascensores en fachadas de edificios existentes de carácter residencial, tras la anulación de la Instrucción 4/2008, por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de Mayo de 2013, de la Secretaría Permanente de la Comisión de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU.

CONSIDERACIONES

Con fecha 23 de Diciembre de 2013, se recibió en esta Secretaría Permanente consulta urbanística planteada por el Gerente del Distrito de Puente de Vallecas, en la que se solicita aclaración sobre los criterios de aplicación a la implantación de ascensores en fachada de edificios de viviendas existentes que ocupen espacio público, de forma general, y en particular al caso concreto de una solicitud, que se está tramitando, en el citado Distrito, con nº de expediente 114/2013/2608, para un edificio sito en la Avenida de la Albufera nº 281.

A la vista de la documentación aportada y del informe de los servicios técnicos del Distrito, en el proyecto incorporado en el citado expediente de solicitud de licencia se plantea una solución en la que se dispone una torre de ascensor adosada a la fachada principal del edificio generando un itinerario accesible que comunica la vía pública con las viviendas, mediante la demolición y nueva ejecución de la escalera existente.

Dicha solución genera un saliente de 3,60 m., por lo que al tener la acera colindante una anchura de 3,55 m. se modifica el trazado de la misma en dicha zona ocupando el espacio de aparcamiento en línea colindante, debiendo suprimirse por lo tanto una o a lo sumo dos plazas de aparcamiento, a fin de mantener un itinerario accesible en la vía pública.

Según se desprende de la documentación el itinerario resultante tendría una anchura de 1,95 m. en la zona paralela a la torre, permitiéndose la inscripción de un círculo de diámetro mínimo 1,50 m en las zonas perpendiculares a la fachada.

Asimismo se incorpora copia del Informe emitido por la Subdirección General de Vías y Espacios Públicos del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, a solicitud de los Servicios Técnicos del Distrito, en el que se informa de forma desfavorable la ubicación propuesta, en base al gran impacto visual de la solución, el obstáculo creado en el itinerario peatonal y el incumplimiento de la anchura mínima de 1,80 metros exigida por la Orden VIV/561/2010, 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 urbanizado.

Dicho informe concluye que la solución proyectada “no asegura la funcionalidad de la vía pública según se requiere en el artículo 10.3 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”.

La implantación de torres de ascensores adosadas a edificios existentes de carácter residencial se ampara, dentro del término municipal de Madrid, en la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (AD 2/10/2008) que se materializa en la nueva redacción de los artículos 7.8.3 y 7.14.5. de las Normas Urbanísticas del PGOUM:

- “Igualmente, en ámbitos de zonas verdes ó vías públicas colindantes con edificios residenciales existentes, carentes de ascensor, se podrá autorizar la implantación de torres de ascensores adosadas a las fachadas de los mismos, **cuando constituya la única solución técnicamente viable para la subsanación de dicha carencia**, en congruencia con el mantenimiento de la edificación y **siempre que no se derive de la misma deterioro significativo de la funcionalidad y calidad urbana de la zona verde ó vía pública afectada** y de las redes e infraestructuras y servicios urbanos que, en su caso, discurren por las mismas”.
- “La implantación de dichas torres de ascensores, **cumplimentando los objetivos dispuestos en la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas**, requerirá la preceptiva licencia urbanística, que se otorgará salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, constituyendo su concesión requisito indispensable para la autorización administrativa de la ocupación y utilización, por el propietario del edificio residencial, de la porción de zona verde ó vía pública estrictamente indispensable para la implantación de la torre de ascensor y únicamente a estos efectos, cuando se produzca en un bien de dominio y titularidad pública”.

De dicha redacción debemos extraer, en primer lugar que la implantación de torres de ascensor ocupando espacio público **solo será factible cuando sea la única solución viable**, aspecto éste que se deberá recoger en el informe emitido por los servicios técnicos del órgano competente para la tramitación de la licencia, tal como se recogía en el artículo 14 de la Instrucción 4/2008 de la Coordinadora General de Urbanismo, de 10 de Noviembre de 2008, relativa a los criterios, condiciones y procedimiento para la instalación de ascensores en fachada de edificios existentes de carácter residencial, declarada nula por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 29 de mayo de 2013, así como en el posterior Documento de referencias normativas para la instalación de ascensores en fachadas de edificios existentes de carácter residencial de la Secretaría Permanente de la Comisión de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU, de 26 de junio de 2013.

En segundo lugar, la redacción de los citados artículos de la Normas Urbanísticas concluye que las torres de ascensor deben cumplimentar, en todos los casos, los objetivos básicos de la Ley 8/1993, de 22 de junio, normativa relativa a accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas vigente en el momento de aprobación de la citada Modificación de Plan.

A tales efectos, en la Exposición de Motivos de la Modificación Puntual se indica que “la implantación de dichas torres de ascensores, en zonas verdes y vías públicas, son asimilables a una instalación de nueva planta pero no a una obra en los edificios a los que sirven”

Por su parte la Ley 8/1993, en su artículo 1 en el que se establece el objeto de la misma recoge como tal **“garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que, por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida”**, lo cual solo es posible mediante la supresión de las barreras del edificio, a fin de obtener un itinerario adaptado, o como mínimo practicable que comunique la vía pública con las viviendas, definiendo como practicable, en su artículo 16, aquel espacio que sin ajustarse a todos los requisitos de un adaptado **no impida su utilización de forma autónoma a las personas en situación de limitación o con movilidad reducida**.

Durante la tramitación de la Modificación Puntual fue solicitado Informe al Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, quien dio traslado del Informe de Área de Normativa Técnica Supervisión y Control, en el que se indica que :

- “El ascensor deberá desembarcar en zonas comunes del edificio que posean un **itinerario accesible hasta las viviendas** y locales y todas las dependencias de uso comunitario”.
- “Consideramos de gran importancia este aspecto, pues de no realizarse de esta forma existiría una parte de la población que aún habiendo costado la instalación, no se le resuelve el problema de accesibilidad”.

Tanto la citada Instrucción 4/2008 declarada nula, como el posterior Documento de referencias normativas de la Secretaría Permanente en su apartado 7 "Accesibilidad", deja claro dicho aspecto en base al objetivo básico de la Modificación Puntual, con la literalidad siguiente de este último:

- Siempre que sea técnicamente posible, **habrá de garantizarse el acceso a la cabina del ascensor tanto desde la calle como desde la entrada a cada vivienda a través de itinerarios accesibles**, según la definición establecida en la Normativa vigente en materia de Accesibilidad.
- Igualmente, las dimensiones de la cabina y de los recorridos de acceso deberán cumplir las fijadas en la Normativa vigente en materia de Accesibilidad, con los condicionantes establecidos en la misma para edificio existente.

A efectos de las definiciones y condiciones de itinerarios, cabinas, etc. se debe tener en cuenta que la vigente normativa es el Documento Básico SUA "Seguridad de Utilización y Accesibilidad" aprobado por el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modificó el Código Técnico de la Edificación en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad y en aquello no regulado en el mismo, con carácter complementario el Reglamento técnico de desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 13/2007, de 15 de marzo, pero en todo caso prevaleciendo, al ocupar un espacio público el principio de accesibilidad universal recogido en la Modificación Puntual.

Dicho objetivo fundamental se basa, en primer lugar en los preceptos de integración e igualdad de derechos de las personas con discapacidad, recogidos en primer lugar en la Constitución Española y en la Ley 13/1982 de integración social de minusválidos, y posteriormente en los principios de accesibilidad universal y diseño para todos recogidos en la Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Estas dos últimas Leyes han sido recientemente derogadas mediante la Disposición Derogatoria Única del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre cuyo objeto es **"garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades** y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la **accesibilidad universal**, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente **y de la erradicación de toda forma de discriminación**, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España"

Esta ley incorpora, entre otros, los principios de accesibilidad universal y diseño para todos con la siguiente descripción:

- Accesibilidad universal: es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, **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.
- Diseño universal o diseño para todas las personas: es 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**, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.

En tercer lugar debemos extraer de los citados artículos de las Normas Urbanísticas afectados por la Modificación Puntual, que dicha implantación **será posible siempre que no se derive de la misma deterioro significativo de la funcionalidad y calidad urbana de la zona verde ó vía pública afectada**.

Esta premisa no implica que se varíen las condiciones que debe cumplir obligatoriamente una torre de ascensor para poder ocupar un espacio público de todos los ciudadanos, en beneficio del uso privativo de una comunidad de propietarios concreta, ni que con el fin de generar un menor deterioro del espacio público existente se consideren admisibles soluciones que no den cumplimiento al principio por el que se formuló y aprobó la Modificación Puntual, es decir el principio de accesibilidad universal y supresión de barreras en edificios existentes, y no la mejora de las condiciones de confort de los mismos.

En todo caso, no debemos perder de vista que dichas instalaciones comprenden de una parte licencia municipal, que como en todos los casos se trata de un acto reglado de acuerdo con el artículo 2 de la Ordenanza Municipal de Licencias Urbanísticas, pero asimismo precisa la correspondiente autorización demanial regulada en el artículo 8 de la citada Ordenanza que no tiene tal carácter.

Por lo tanto la posibilidad de implantación de torres de ascensor en fachada de edificaciones existentes ocupando espacio público, recogida en la Modificación Puntual del Plan General, no genera ningún derecho para ninguna comunidad de propietarios, de tal forma que siempre se deba conceder la autorización demanial de ese espacio público y por ende la licencia, pudiendo darse ubicaciones en las que dada la incidencia que tendría en un espacio público concreto la implantación de una torre de ascensor que respete las condiciones mínimas de accesibilidad exigibles, no deba ser admisible ocupar el citado espacio público.

Con posterioridad se ha aprobado la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que regula este aspecto a nivel nacional, estableciendo concretamente en su artículo 10.3 lo siguiente:

- **Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público** que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución **para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres**, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público. A tales efectos, los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de dicha regla, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.

El texto de dicha Ley, en este aspecto, no hace más que corroborar para todo el territorio nacional la posibilidad que ya estaba amparada en el Ayuntamiento de Madrid, con el marco normativo de la Modificación Puntual del Plan General, pero al igual ésta, podemos extraer del texto lo siguiente:

- La implantación de instalaciones de ascensor ocupando espacio público es una **posibilidad**, no un derecho.
- La implantación de torres de ascensor es posible **cundo no exista otra solución técnica o económicamente posible** sin necesidad de ocupar dichos espacios.
- En todo caso, la posibilidad de ocupar un espacio público con dicha instalación pasa porque las soluciones planteadas para la instalación **garanticen la accesibilidad universal**.
- Una vez cumplidos estos requisitos, solo se podrá autorizar la instalación del ascensor y resto de elementos comunes necesarios para el funcionamiento del mismo si se **garantiza la funcionalidad de los espacios públicos a ocupar**.

Por lo tanto los criterios de la citada Ley son los mismos ya establecidos en la Modificación Puntual.

En base a esto, desde esta Secretaría Permanente no es posible establecer un criterio general para tasar el deterioro de la vía o espacio público afectado por la torre de ascensor, dadas las características concretas de cada una de ellas, como anchuras, espacios de aparcamientos, carácter comercial, aceras peatonales enfrentadas, etc, debiendo ser en cada caso concreto el órgano competente para la tramitación de la solicitud de licencia y la correspondiente autorización demanial, quien una vez recabados los informes pertinentes de la distintas Áreas considere si se genera o no deterioro admisible del espacio público, pero siempre con soluciones que generen un itinerario accesible o como mínimo practicable que comunique la vía pública con las viviendas, no debiendo considerarse admisibles soluciones que, a consta de generar un menor deterioro del espacio público, incumplan el objetivo básico de garantizar la accesibilidad universal tanto de la Modificación Puntual del Plan General, como de la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Asimismo se debe tener en cuenta que el Texto Refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en su Disposición adicional tercera "Exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación" establece que los supuestos y plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones existentes, que sean susceptibles de ajustes razonables, será el 4 de diciembre de 2017, por lo que a partir de dicha fecha todas las edificaciones existentes, aún sin realizar actuaciones deberán dar cumplimiento a las determinaciones del DB SUA del CTE, siempre que se realicen mediante ajustes razonables.

En relación con las dimensiones mínimas que deben mantener los itinerarios peatonales exteriores resultantes tras la actuación, debemos estar en primer lugar a lo establecido en 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.

En el artículo 1, que regula el objeto de la misma, se indica que **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, haciendo la salvedad de que **"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"**. Dicha exclusión se recoge igualmente en el artículo 2 de la misma.

Por su parte a la ahora de establecer las características de los itinerarios exteriores, y en particular la anchura de los mismos, en su artículo 5 especifica que todo itinerario peatonal accesible deberá poseer 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, pero igualmente en el apartado 6º del mismo, recoge que 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.

A la vista de lo recogido en los dos párrafos anteriores, y dado que en todos los supuestos de instalación de ascensor en edificios existentes, ocupando espacio público, nos vamos a encontrar en zonas urbanas consolidadas, por parte de esta Secretaría Permanente se considera que la solución final para la instalación de la torre de ascensor en el exterior del edificio deberá respetar una anchura mínima de 1,50 m. que, excepcionalmente, en aquellos supuestos en los que las características del espacio público lo hagan inviable, podrá reducirse a 1,20 m., conforme a las dimensiones mínimas de un itinerario adaptado recogidas en el Reglamento Técnico de Desarrollo en materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la CAM.

En cuanto al caso concreto planteado, y a la vista solo de la documentación aportada (plano de planta baja de estado reformado), mediante la solución presentada se genera un itinerario accesible que comunica la vía pública con las viviendas, por lo que a priori, si no existe otra solución técnicamente viable que no ocupe espacio público, la solución sería viable, debiendo dar cumplimiento en la medida de lo técnicamente posible, al resto de las determinaciones establecidas en el DB- SUA del CTE y en lo no regulado a lo establecido en el Reglamento técnico de desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a si la solución planteada genera deterioro admisible o no en la vía pública, aunque deberá ser analizado por los servicios técnicos del Distrito a la vista de los informes requeridos a las distintas Áreas, en opinión de esta Secretaría Permanente en el caso concreto que nos ocupa, en base a determinados aspectos, como la existencia de espacio de aparcamiento colindante en el que poder desarrollar un nuevo trazado de la acera existente manteniendo un itinerario peatonal suficiente, que no se trata de una vía principal, o la situación de una zona verde enfrentada con aceras perimetrales, entre otras, se considera que el posible menoscabo de la vía pública no justificaría la no admisión de la solución. En todo caso podrían ser analizadas por los servicios técnicos del Distrito matices a la propuesta presentada a fin de disminuir el saliente, como sustitución de algún peldaño por dar pendiente al pasillo de comunicación, acceso directo al ascensor desde calle y volar la pasarela en plantas de piso, etc que no pueden ser analizadas al no disponer de más documentación.

CONCLUSIÓN

En las instalaciones de ascensor ubicadas en fachadas de edificios residenciales existentes, que ocupen un espacio público, es exigible que se genere un itinerario accesible que comunique la vía pública con el acceso a las viviendas, que cuando menos tenga la consideración de practicable, es decir que pueda ser utilizado de forma autónoma por cualquier persona, a fin de dar cumplimiento al objetivo básico de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y a las determinaciones de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que es la supresión de barreras arquitectónicas en los edificios y no la mejora de las condiciones de confort de los éstos, con la única excepción de los supuestos en que se justifique que dicha solución es técnicamente inviable.

En el supuesto que se considere por los servicios técnicos competentes para la tramitación de la solicitud de la licencia y la autorización demanial que, de la implantación de aquellas soluciones mediante las cuales se genera dicho itinerario accesible, se derive un deterioro significativo de la funcionalidad y calidad urbana de las vías o espacios públicos, no se deberá considerar admisible, en ningún caso, la implantación de torres de ascensor en las que no se genere el citado itinerario, dado el único motivo para permitir la ocupación privativa de un espacio público de todos los ciudadanos, en beneficio de una comunidad de propietarios concreta, es el cumplimiento a los principios básicos de accesibilidad universal y diseño para todos mediante la supresión de barreras en los edificios.

En estos últimos casos, deberá valorarse por los servicios técnicos competentes para la tramitación de la solicitud de la licencia y la autorización demanial, tras recabar los correspondientes informes no vinculantes emitidos por las distintas Áreas, que en determinadas ubicaciones concretas, no sea admisible la ocupación por torres de ascensor de espacios públicos, no dándose estas circunstancias, en opinión de esta Secretaría Permanente, en el caso concreto planteado.

Madrid, 20 de Enero de 2014