



Ayuntamiento de Ponferrada
Plaza del Ayuntamiento 1
24400 PONFERRADA
(León)

Asunto: Incumplimiento de las condiciones de accesibilidad por terrazas de hostelería

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1310/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la invasión del espacio de paso libre mínimo de los itinerarios peatonales ubicados en las calles Bulevar Juan Carlos I números: 1, 3,5 y 7 y Matilde Conesa números: 2, 4, 6, 8 y 10 por parte de las terrazas de los establecimientos de hostelería que se encuentran situados en las vías públicas mencionadas, impidiendo o dificultando la circulación o tránsito de las personas con discapacidad, movilidad reducida e invidentes.

Se trataría, según sus manifestaciones, de *“terrazas que están ocupando la vía pública con mesas y sillas en lugares no habilitados para ello instalando las mismas no solo en el espacio adjudicado en las autorizaciones de terreno de uso público con terrazas de hostelería sino pegadas a la pared”*.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma al Ayuntamiento de Ponferrada especificando las siguientes cuestiones:

- Informe técnico relativo a los hechos denunciados en este expediente.
- Medidas que, en su caso, fueran a aplicarse para su eliminación.
- Determinación de si los establecimientos hosteleros ubicados en los itinerarios peatonales citados cuentan con las correspondientes licencias de ocupación del espacio público para la instalación de terrazas o veladores y con qué condiciones.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Ponferrada, se mencionan los establecimientos que se ubican en cada uno de los emplazamientos citados:



- Boulevard Juan Carlos I, 1: Café Bar D'María.
- Boulevard Juan Carlos I, 3: Café Bar A Quinta.
- Boulevard Juan Carlos I, 5: No consta establecimiento hostelero.
- Boulevard Juan Carlos I, 7: Café Bar La Cañería.
- C/ Matilde Conesa, 2 y 4: No consta establecimiento hostelero.
- C/ Matilde Conesa, 6: Café Suso's Moment.
- C/ Matilde Conesa, 8: Café Bar Rosa Negra.
- C/ Matilde Conesa, 10: Café Bar Sin City.
- C/ Matilde Conesa, 12: Pizzería Mamma Mía.

Y se señala que no se aprecian incidencias en los mencionados establecimientos autorizados pero se asegura que se continuará vigilando el cumplimiento de cuantos aspectos contempla la vigente Ordenanza reguladora de la utilización o aprovechamientos especiales constituidos por la ocupación de terrenos de uso público con terrazas de hostelería con finalidad lucrativa para detectar posibles incumplimientos.

Analizada la problemática de esta reclamación, nos vemos en la necesidad de hacerle a ese ayuntamiento una serie de consideraciones.

La ubicación geográfica de nuestro país, el clima, la estructura de nuestras ciudades y nuestra idiosincrasia como sociedad ha generado en los últimos años una notable transformación del paisaje urbano provocada por la existencia de las terrazas y veladores vinculadas a establecimientos de restauración que se ubican, fundamentalmente, sobre el espacio público (aceras y plazas). Se calcula que en España hay alrededor de 100.000 negocios dedicados a la hostelería con terraza. Se trata de un elemento que atrae clientes y tenerla supone facturar entre un 20% y un 25% más. Los datos de las asociaciones de empresarios del sector señalan que la terraza se ha convertido en un elemento indispensable para que muchos pequeños negocios obtengan beneficios. No obstante no son pocos los problemas que genera su instalación.

La proliferación de terrazas ocasiona más de un conflicto de intereses entre establecimientos hosteleros y comercios cercanos. El caso más habitual es la invasión de la entrada de los negocios con mesas y sillas.

También, en no pocas ocasiones, los ruidos son una fuente de quejas vecinales no por el establecimiento en sí, sino por los clientes y por el trasiego (sillas



arrastrándose, conversaciones animadas, música, partidos de fútbol en grandes televisiones...).

Pero además, las terrazas están suponiendo un serio problema de movilidad a las personas con discapacidad al invadir en muchos casos la totalidad del recorrido peatonal de nuestras calles. Es tal su explosión que han invadido las aceras dejando en un segundo plano la necesidad de circular de los peatones por lo que se está generando un serio problema de accesibilidad.

Esta ocupación especial del dominio público está regulada por la mayoría de los Ayuntamientos mediante la correspondiente ordenanza municipal donde se intenta conjugar intereses contrapuestos. Estos conflictos se resuelven por las ordenanzas estableciendo criterios técnicos en la ubicación de las terrazas y veladores, pero no siempre respetando la normativa de accesibilidad. Esta circunstancia ha dado lugar a que el Tribunal Supremo se haya pronunciado en esta materia en la STS 354/2019, Sala de lo Contencioso Administrativo de 11 de febrero de 2019.

Esta sentencia 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 Ordenanza permitía autorizar la instalación en aceras de terrazas pegadas a la alineación de fachadas en determinadas circunstancias.

El razonamiento del Tribunal Supremo parte de considerar 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 (*“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*) y del artículo 49 del mismo texto legal (*“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”*). Lo relevante de la posición del Tribunal Supremo no es tanto 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, aquí 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 (discapacidad) de 13 de diciembre de 2006 y ratificada por España el 3 de diciembre de 2007.

Se refuerza la protección de este colectivo de personas al considerar que la omisión de las acciones positivas singularmente favorables para estos colectivos (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 este caso es el diseño de la ubicación de las terrazas que garantice la movilidad de este colectivo, 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; así como también por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, y la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La concreción, a nivel de ocupación del espacio público, se contiene 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 cuál debe (i) 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; (ii) 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; (iii) poseer en todo su desarrollo una



altura libre de paso no inferior a 2,20 m.; y (iv) no presentar escalones aislados ni resaltes.

El Tribunal Supremo describe, con toda nitidez, cómo 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 cómo los 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. Y para el Tribunal Supremo 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.

La Ordenanza municipal reguladora de la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos por la ocupación de terrenos de uso público con terrazas de hostelería con finalidad lucrativa de Ponferrada ya citada aborda este asunto, en lo que nos afecta, en los artículos 5 y 6.

Artículo 5. Condiciones de la vía pública

“Solo se concederá autorización cuando el establecimiento solicitante esté ubicado en una vía pública cuyas características permitan la ocupación sin causar perjuicio o detrimento al tránsito peatonal y a la libre circulación de personas, y siempre que del aprovechamiento no derive peligro para la seguridad de las personas y bienes, ni interrumpa la evacuación del local propio o de los colindantes.

La autorización de las terrazas, con carácter general, será en la misma vía pública donde se realice la actividad de hostelería y su ubicación en la zona próxima a la fachada del establecimiento.

En el caso de locales con actividad hostelera cuya situación sea próxima, la ubicación de las terrazas de los mismos adosadas a fachada, no podrá sobrepasar la línea de fachada de cada uno, excepto en el caso de que los propietarios de los locales estén de acuerdo mediante un escrito firmado por ambos y aprobado por el Excmo. Ayuntamiento.



Se podrán autorizar terrazas en espacios peatonales, situados en las inmediaciones del establecimiento, previa comprobación de que dicha ubicación no causa perjuicio o detrimento al tránsito peatonal. En dichos supuestos, el Ayuntamiento determinará la ubicación y disposición de la terraza más adecuada, así como las dimensiones y elementos autorizables. En el caso de que dicho espacio pueda ser utilizado por varios establecimientos, las licencias podrán ser modificadas para distribuir adecuadamente el espacio peatonal”.

Artículo 6. Emplazamiento

“1.- La terraza se instalará de forma que quedará como mínimo un paso libre de 1,80 metros lineales desde la línea de fachada a la línea de terraza y como mínimo 0,30 metros lineales desde la terraza al bordillo de la calzada.

Excepcionalmente si existe itinerario de circulación alternativa suficiente, podrán adosarse a la fachada, y si el ancho de acera es inferior a 3,00 m, se podrá admitir un estrechamiento, dejando un paso libre de 1,50 m.”.

De la lectura de estos preceptos, podemos deducir que existe la posibilidad de que el Ayuntamiento de Ponferrada pueda, en ocasiones, autorizar terrazas adosadas a la fachada de los edificios, circunstancia que parece que el Tribunal Supremo no comparte al no admitir excepciones a dicha limitación. La decisión judicial ha establecido con rotundidad que las terrazas pegadas a las fachadas de los establecimientos son ilegales.

Desde esta Institución consideramos a la vista de la mencionada sentencia que ese Ayuntamiento deberá analizar su ordenanza reguladora de terrazas y veladores con el fin de determinar si se adapta a la interpretación de la normativa de accesibilidad que realiza el Tribunal Supremo en lo que se refiere a la ubicación de las terrazas en las aceras cuando se encuentran, como ya hemos reiterado, pegadas a las fachadas de los edificios.

En virtud de todo lo expuesto, y 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 consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- Que por parte de ese Ayuntamiento se analice el contenido de la Ordenanza de fecha 22 de mayo de 2012 relativa a terrazas y veladores de Ponferrada con el fin de adaptarla a los requisitos establecidos para estas instalaciones en la Sentencia del Tribunal Supremo comentada, procediendo en caso de considerarlo así a su modificación y consecuentemente a la anulación de las autorizaciones que se hubieran concedido vulnerando las citadas condiciones de accesibilidad.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López