



**Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo**  
**Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente**  
**Calle La Iglesia, 2**  
**24358 - VILLAREJO DE ÓRBIGO**  
**(León)**

**Asunto: Ocupación de la vía pública sin control por terrazas en XXX**

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 **4841/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la falta de control de la instalación de las terrazas concedidas a los establecimientos hosteleros de XXX.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye su objeto. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las irregularidades cometidas en las autorizaciones concedidas para instalar terrazas a favor de los locales de ocio ubicados en XXX, perteneciente a su municipio, ya que, a pesar de las medidas preventivas aprobadas por la Administración autonómica como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha mantenido, e incluso aumentado, el número de mesas respecto a otros años, y, además, se han cortado calles, se ha cerrado alguna plaza, y se han ocupado aceras y soportales, sin disponer de los informes necesarios.

Según afirmaba el autor de la queja, no se han cumplido las formalidades exigidas para la ocupación del dominio público, ya que no disponen de los informes jurídico y técnico que determinen tanto las mesas y veladores permitidos, como la ubicación elegida. Igualmente, se denunciaba que el Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo no había concedido ninguna autorización para su instalación, y que tampoco los titulares de las vías públicas (Junta de Castilla y León y Diputación Provincial de León) habían



concedido, cuando procediese, el permiso necesario para su ubicación en las vías de su titularidad.

Todos estos hechos fueron denunciados en su día por D. XXX en el debate mantenido en la sesión extraordinaria del Pleno XXX.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo nos dio traslado de todas las autorizaciones de ocupación de dominio público concedidas, mediante Resoluciones de Alcaldía de 27 de mayo de 2020, a favor de los siguientes establecimientos hosteleros de ese municipio:

- XXX, sita en la C/ XXX de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sita en la C/ XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sita en la Avda. XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sito en la Avda. XXX de la localidad de XXX para que instale XXX mesas y XXX sillas, delante de la entrada por XXX.

- XXX, sito en la C/ XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sito en la Plaza XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas, XXX sillas y XXX jardineras.

- XXX, sito en la C/ XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sito en la Plaza XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sito en la Plaza XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sito en la Avda. XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas, XXX sillas y XXX.

- XXX, sito en la C/ XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas, por la parte de detrás (C/ XXX).



- XXX, sito en el Paseo XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sito en la C/ XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

- XXX, sito en la Plaza XXX, de la localidad de XXX, para que instale XXX mesas y XXX sillas.

Tal como ha podido comprobar esta Procuraduría, dicha relación fue facilitada en su día al Sr. XXX.

Asimismo, la citada Administración municipal nos comunicó que se habían concedido las autorizaciones de las terrazas de los establecimientos denominados “XXX”, “XXX” y “XXX”, al disponer del informe preceptivo y vinculante remitido en su día por el Servicio Territorial de Fomento de León, al estar ubicadas en la travesía urbana de la carretera XXX, de titularidad autonómica. En cambio, según nos indica dicho Ayuntamiento, *“no se ha autorizado la instalación de terrazas en las vías públicas, de las que es titular la Diputación de León”*.

Asimismo, se admite por dicha Corporación que *“no se han solicitado ni emitido informes jurídicos y técnicos para determinar los criterios de autorización de las terrazas (el subrayado es nuestro)”*, ya que *“estas autorizaciones o licencias se otorgan de modo discrecional y a precario”* y *“la ocupación del dominio público con mesas, sillas o veladores por parte de los establecimientos hosteleros, constituye un uso especial y está sujeto a autorización/licencia ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general”*.

Por último, se reconoce que *“si, en algunos casos se ha incrementado el número de veladores permitidos y el espacio público autorizado respecto a años anteriores, se ha hecho con el fin de paliar, en la medida de lo posible, los efectos negativos que ha producido a los establecimientos hosteleros la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (el subrayado es nuestro)”*. Además, se afirma que *“las autorizaciones se han condicionado a la observancia de las medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria establecidas por las autoridades sanitarias y a que la instalación de las terrazas permita el tránsito peatonal”*, si bien se reconoce que *“esta Entidad Local no ha aprobado Ordenanza alguna que regule y limite la ocupación de las vías públicas (el subrayado es nuestro)”*.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Sugerencia.



Para analizar la presente queja, es preciso recordar que, con carácter general, la ocupación del dominio público con mesas y sillas o veladores por parte de los establecimientos hosteleros constituye un ejemplo de uso especial de dominio público y está sujeto a autorización por parte de las administraciones municipales. Así, conforme señala el artículo 85.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, el uso especial *“implica un aprovechamiento especial del dominio público, que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o la intensidad del mismo, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste”*. No obstante, con carácter general, no es posible una autorización de duración ilimitada puesto que el artículo 86.2 de dicha norma determina que el límite máximo temporal de una autorización de uso especial sea de cuatro años, siendo, en caso contrario, necesaria una concesión: *“El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión”*.

Pero, además, en este caso, debemos tener en cuenta el impacto que la pandemia sanitaria generada por el COVID-19 ha tenido sobre la actividad económica, en general, y sobre el funcionamiento de los establecimientos hosteleros en particular. Así, debemos recordar que el artículo 10.4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de esa crisis sanitaria decretó la suspensión de cualquier actividad de restauración y hostelería, mientras durase su vigencia. No obstante, el punto sexto de dicho precepto habilitó al Ministro de Sanidad *“para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública, con el alcance y ámbito territorial que específicamente se determine”*. Esta previsión permitía modificar de manera paulatina las restricciones acordadas en el estado de alarma conforme se encontrase la situación sanitaria en nuestro país.

De acuerdo con ese precepto, el Ministerio de Sanidad aprobó, en su día, la Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, por la que se flexibilizaban determinadas restricciones sociales y se determinan las condiciones de desarrollo de la actividad de comercio minorista y de prestación de servicios, así como de las actividades de hostelería y restauración en los territorios menos afectados por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Así, respecto a este último sector, el artículo 12.1 de esa norma previó la reapertura al público de las terrazas de los establecimientos de hostelería y restauración, si bien se limitaba *“al cincuenta por ciento de las mesas permitidas en el año inmediatamente anterior en base a la correspondiente licencia municipal. En todo caso,*



*deberá asegurarse que se mantiene la debida distancia física de al menos dos metros entre las mesas o, en su caso, agrupaciones de mesas”.*

Además, el punto segundo de ese precepto permitió a los Ayuntamientos incrementar la superficie del espacio público ocupados por esos veladores de la siguiente forma: *“En el caso de que el establecimiento de hostelería y restauración obtuviera el permiso del Ayuntamiento para incrementar la superficie destinada a la terraza, se podrán incrementar el número de mesas previsto en el apartado anterior, respetando, en todo caso, la proporción del cincuenta por ciento entre mesas y superficie disponible y llevando a cabo un incremento proporcional del espacio peatonal en el mismo tramo de la vía pública en el que se ubique la terraza (el subrayado es nuestro)”. El artículo 12.3 autorizó además “en las terrazas de los establecimientos de hostelería y restauración de hasta un máximo de diez personas por mesa o agrupación de mesas. La mesa o agrupación de mesas que se utilicen para este fin, deberán ser acordes al número de personas, permitiendo que se respeten la distancia mínima de seguridad interpersonal”.*

Por lo tanto, de la información remitida por el Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo, no cabe inferir “a priori” ninguna irregularidad en las Resoluciones de Alcaldía de 27 de mayo de 2020, puesto que dichas disposiciones legales permitían el incremento de la superficie para instalar los veladores de los establecimientos hosteleros de ese municipio. Al respecto, debemos recordar que esta Procuraduría inició en su momento una Actuación de Oficio (**Expte. 1824/2020**) sobre esta cuestión, y que conllevó que se formulase, con fecha 6 de mayo, una Resolución que fue remitida a los municipios de más de 5.000 habitantes de Castilla y León para que, de manera inmediata, iniciasen los trámites para que pueda aplicarse dichas previsiones, con el fin de paliar los problemas económicos que, en ese momento, sufría dicho sector.

En esa misma Resolución, se proponía además que se valorase igualmente por los órganos competentes de esa Corporación *“la aprobación de exenciones o reducciones en el abono de tasas que genera la ocupación por las terrazas de la vía pública o terrenos de uso público, como medida de apoyo que contribuya la vuelta a la actividad de los establecimientos hosteleros de esa localidad, garantizando en todo caso el principio de suficiencia financiera local”.* Esta medida fue aprobada también en la sesión extraordinaria del Pleno de ese Ayuntamiento celebrada el día 18 de junio de 2020 sobre la aprobación de la suspensión temporal de la eficacia y vigencia de la Ordenanza reguladora de la tasa por ocupación de terrenos de uso público por mesas y sillas con finalidad lucrativa.

Por todos los motivos anteriormente expuestos, no cabe inferir que el Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo haya cometido irregularidad alguna en dichas



decisiones, ya que se ajustaba a lo previsto en la normativa entonces en vigor. Es cierto que, como se reconoce en el informe remitido por la Administración municipal, ni se han solicitado ni se han emitido informes jurídicos y técnicos para determinar los criterios de autorización de las terrazas, pero tampoco existe una obligación dada su naturaleza jurídica. En efecto, el uso especial, según la Jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1997, entre otras) debe ser concedido mediante licencia o autorización, revocable por razones de interés público y, en general, sin derecho a indemnización, ya que no es más que un acto unilateral de tolerancia, por lo que esta autorización o licencia municipal se otorga de modo discrecional y a precario. Por lo tanto, en el supuesto de que varíen las circunstancias, dicha Corporación podría, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, modificar dichas Resoluciones de Alcaldía, ya que, con carácter general, las administraciones municipales podrán conceder o denegar autorizaciones por razones de interés general y en aplicación del principio de proporcionalidad.

Sin embargo, esta Procuraduría considera que, en la actualidad, podría valorarse por dicho Ayuntamiento aprobar una Ordenanza que regule materialmente las condiciones de instalación de las terrazas exteriores en los establecimientos de hostelería de ese municipio, con el fin de otorgar una mayor seguridad jurídica a los empresarios del sector, usuarios y demás afectados, dada la población existente tanto en ese municipio (2.975 habitantes, datos INE 2020), XXX. Así, en la futura Ordenanza que apruebe el Pleno, como órgano competente de esa Corporación, podrían determinarse claramente tanto los requisitos técnicos que pudieran exigirse a los peticionarios para instalar sus terrazas, como los informes previos que, en su caso, pudieran solicitarse, con el fin de garantizar una mejor decisión sobre las autorizaciones que se otorguen.

En conclusión, con la presente Sugerencia esta Institución pretende que dicha Entidad Local adopte las medidas pertinentes para evitar posibles conflictos que puedan darse en un futuro en el sector hostelero, máxime teniendo en cuenta que la situación sanitaria está tendiendo paulatinamente hacia la normalidad conforme a lo previsto en el actualmente vigente Acuerdo 100/2021, de 16 de septiembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se ha declarado la situación de riesgo controlado para todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

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 **Sugerencia**:

**Que, para evitar futuros conflictos, se valore por el órgano competente del Ayuntamiento de Villarejo de Órbigo la posibilidad de elaborar una ordenanza**



**municipal que determine claramente las condiciones de instalación de las terrazas exteriores, tanto los requisitos técnicos que pudieran exigirse a los establecimientos hosteleros para instalar las terrazas exteriores, como los informes previos que, en su caso, pudieran solicitarse, con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica.**

Esta es nuestra sugerencia 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. En el caso de que se acepte, se ruego dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Sugerencia emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Sugerencia 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