



Ayuntamientos de Burgos, Villablino (León), Guardo (Palencia), Palazuelos de Eresma (Segovia), Medina del Campo y Cigales (Valladolid)

Expediente: ACTUACION DE OFICIO 3930/2021

Asunto: La ocupación del dominio público con elementos de calefacción en terrazas de hostelería y su regulación/ Situación en Castilla y León

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **3930/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, esta Defensoría ha venido detectando que en los últimos años, sobre todo tras la aprobación de la Ley anti-tabaco y, más intensamente, con motivo de la pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV 2, que se está produciendo una gradual “extensión” de los negocios de hostelería hacia los espacios de dominio público exteriores a los mismos.

Esta adaptación de los negocios de hostelería ha venido forzada, en parte, por las restricciones establecidas a los mismos para su reapertura en las distintas fases de control de la enfermedad puesto que, en determinados momentos y en función de los niveles de incidencia del virus, se ha impedido o limitado el consumo de alimentos y bebidas en el interior de estos establecimientos. Ello ha motivado un progresivo desplazamiento de las actividades habituales de estos negocios hacia el exterior lo que ha venido acompañado de una gradual adaptación de los espacios afectados para que resulten más confortables, incluso en invierno.

En este sentido, el uso intensivo de las terrazas de hostelería, que hasta este momento era residual en nuestra Comunidad Autónoma fuera de las épocas del año en las que se registran las temperaturas más altas, se ha generalizado, lo que ha traído consigo que se extienda también la instalación de chimeneas, calefactores, estufas y otro tipo de elementos de calor, fijos o móviles, alimentados por una variedad de combustibles, que se sitúan en estas terrazas, aunque en ocasiones su número, características y/o requisitos de funcionamiento no estén previstos en la ordenanzas reguladoras de la ocupación de la vía pública vigentes en nuestros municipios, limitando así la capacidad de control municipal de este tipo de instalaciones.



Por esta razón, teniendo en cuenta, por un lado, la demanda social de utilización de los espacios exteriores a los negocios de hostelería y, por otro, la necesidad de garantizar la seguridad de las instalaciones que vayan a situarse en la vía pública y, finalmente, que resulta exigible a la administración municipal que siempre actúe sometida al principio de legalidad y preservando la seguridad jurídica de todos los administrados, **consideramos oportuno dar inicio a esta actuación de oficio con la finalidad de conocer la situación en la que se encuentran este tipo de instalaciones en nuestro ámbito territorial.**

Por ello solicitamos información a todos los Ayuntamientos de nuestra Comunidad que cuentan con más de 5.000 habitantes, siendo en total 60 municipios, entre los que se encuentra esa Administración.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 14/06/2021) hasta en dos ocasiones (03/08/2021 y 02/09/2021), no ha sido posible obtener de ese Ayuntamiento una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese **Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus dos reiteraciones**, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

No obstante se han consultado las páginas web de los Ayuntamientos que no han colaborado con esta Defensoría en esta actuación de oficio y hemos tenido en cuenta los datos que respecto de la cuestión objeto de estudio nos proporcionan, y por esta razón el resumen de la información obtenida se referirá a los 60 municipios de nuestra Comunidad que superan el umbral de habitantes al que nos hemos referido.

A la vista de la totalidad de la información procedemos a efectuar algunas consideraciones.

Lo primero que debemos precisar es que, pese a que pueden existir normas estatales y autonómicas (por ejemplo de protección ambiental, de urbanismo, drogodependencia, accesibilidad o de actividades recreativas, etc.) que pueden afectar al régimen jurídico de la instalación de terrazas de hostelería desde diferentes perspectivas, la regulación concreta y más minuciosa del régimen jurídico aplicable a las mismas la realizan las corporaciones locales.



En este sentido, en nuestra Comunidad y en relación con los Ayuntamientos a los que se refiere esta actuación de oficio, resultan mayoritarias -37- aquellas entidades locales que regulan esta forma concreta de ocupación del espacio público mediante ordenanzas municipales, frente a 7 que no tienen ninguna regulación en esta materia. Otros 17 Ayuntamientos incluyen en la correspondiente ordenanza fiscal normas de gestión que afectan de manera indirecta a las cuestiones que se tratan en este expediente.

Por otra parte, en relación con las Administraciones que han aprobado ordenanzas reguladoras de terrazas de hostelería, en la mayoría de los casos se trata de ordenanzas específicas, y solo el Ayuntamiento de Cuellar ha optado por recoger en un único instrumento denominado Ordenanza de convivencia ciudadana diferentes aspectos relativos al régimen jurídico del uso del espacio público del municipio.

Debido a la evidente incidencia que este tipo de instalaciones tiene en el dominio público municipal, resultan también de aplicación otras ordenanzas, como las de protección del medio ambiente, en especial las de contaminación acústica, así como las de limpieza urbana y accesibilidad, entre otras. Quizá lo más adecuado en términos de técnica jurídica sería abordar la ordenación en su totalidad de las terrazas de hostelería en una única norma para evitar la dispersión regulatoria, pero somos conscientes de la dificultad de incluir en un único instrumento normativo la regulación de todos los aspectos que afectan a estas instalaciones.

En relación con el “impacto” de las terrazas y el resto de ocupaciones comerciales en el dominio público, dada la misión de defensa de los derechos de los ciudadanos que tienen encomendada esta Procuraduría, no podemos dejar de advertir a todas las administraciones sobre la necesidad de una regulación que, además de ofrecer alternativas viables al sector hostelero y comercial de la localidad, preserve el interés general de la ciudadanía, respetando el derecho de todos al uso común y general del dominio público municipal y el derecho a la vida privada y familiar por la afectación que, eventualmente, este derecho puede llegar a sufrir.

En términos generales, y para lo que resulta de principal interés a esta actuación de oficio podemos definir, en una primera aproximación, a las terrazas de hostelería como el conjunto de mesas y sillas situadas en el espacio público que constituyen espacios auxiliares a los establecimientos hosteleros. Sin embargo, la realidad nos muestra que las “terrazas” incluyen en ocasiones estructuras fijas (como cubiertas), o elementos accesorios, como los toldos, calefactores, humidificadores, iluminación, ceniceros, jardineras y también, otros elementos decorativos o separadores (mamparas, paravientos, etc.) cuya determinación se hace necesaria, en aras de la seguridad jurídica de las personas interesadas, es decir, tanto de los que deseen solicitar una autorización para su instalación en la vía pública, como de la ciudadanía en general, por cuanto todos estos



elementos se sitúan en los espacios públicos impidiendo, frecuentemente, el acceso libre a los mismos.

Si los ciudadanos no conocen cuales son los requisitos a cumplir o los límites de dichas instalaciones o si éstos requisitos y límites no son claros, difícilmente podrán hacer un libre ejercicio de sus derechos.

En cuanto a los **requisitos** que deben cumplir las terrazas de hostelería, del examen de las ordenanzas vigentes en nuestro ámbito territorial, podemos diferenciar cuatro grandes grupos de requisitos, los que hacen referencia al lugar de instalación, los criterios estéticos, los límites horarios y las exigencias de limpieza.

Las cuestiones que atañen al número y clase de elementos a instalar (y que afectan más concretamente al tema abordado en esta actuación de oficio) se incluyen dentro de los requisitos que hacen **referencia al lugar de instalación y los elementos estéticos**, por lo que es a ellos exclusivamente a los que se va a ceñir nuestro análisis.

En cuanto al **lugar de instalación**, las condiciones o requisitos para las terrazas de hostelería varían en función del espacio público, esto es, los requisitos serán normalmente diferentes si el espacio a cubrir es una plaza o calle peatonal y del tránsito, o si estamos ante espacios singulares por su paisaje urbano, entre otras circunstancias

También se aprecia que normalmente se recogen en las ordenanzas una serie de requisitos generales que deben cumplir todas las terrazas instaladas y que afectan especialmente a su longitud y a la disposición de los elementos, cuestión que tienen una especial incidencia en los elementos auxiliares que hoy analizamos, ya que si se posibilita sobrepasar la longitud que el establecimiento hostelero ocupa en fachada o se permite una instalación alejada del mismo, esto condicionara lógicamente la ubicación de los elementos auxiliares y de los elementos de calefacción, especialmente de los eléctricos, como veremos más adelante.

Por otro lado, el lugar al que debe ceñirse la instalación de la terraza también condiciona el número de elementos que pueden autorizarse, para que la superficie ocupada no aparezca excesivamente abarrotada. Esta cuestión se relaciona de manera muy directa con los criterios o requisitos estéticos que también se incorporan de manera general en todas las Ordenanzas que hemos manejado, apareciendo en ellas algunos elementos reglados en relación con los criterios estéticos que se deben cumplir, tanto en cuanto a las mesas y sillas o parasoles, como en relación con las cubiertas o estructuras. En todo caso, aunque todas las terrazas llegaran a utilizar un mobiliario igual o similar, es evidente que el número de estructuras autorizadas es muy relevante para proteger el paisaje urbano característico del lugar donde estas se sitúan.



Como ya hemos anticipado, al elenco de elementos habituales que se instalan en la vía pública como tradicionales terrazas, se vienen añadiendo más recientemente una gran cantidad y variedad de aparatos calefactores que pretenden otorgar un cierto confort térmico a los espacios exteriores, para que puedan ser utilizados por los clientes fuera de las épocas habituales en que tradicionalmente se ha hecho uso de la terraza, al haberse hecho necesaria su utilización aunque, ciertamente, esta no esté regulada ni prevista como elementos de mobiliario autorizado en la ordenanza respectiva.

Así, de los 36 Ayuntamientos que cuentan con una regulación específica de las terrazas de hostelería, en solo 23 ordenanzas hemos encontrado una regulación más concreta de los requisitos que deben tener estos aparatos, cuatro Ayuntamientos solo los mencionan como un elemento más de la terraza, sin realizar ninguna precisión y otros dos Ayuntamientos (León y Briviesca) lo han regulado mediante Decreto de Alcaldía, pendiente de su incorporación a la normativa aplicable o para que sea aplicable solo en situaciones determinadas (que en este caso ha sido la llamada desescalada, durante la pandemia producida por la Covid-19).

De entre los Ayuntamientos que solo cuentan con ordenanza fiscal y que, por lo tanto, abordan la cuestión exclusivamente desde un punto de vista tributario (17 Ayuntamientos) tenemos que al menos 4 de ellos incluyen estos aparatos en sus normas de gestión (Medina de Pomar, Guardo, Burgo de Osma y la Cistérniga) realizando consideraciones respecto de su instalación y características técnicas.

También el Ayuntamiento de Las Navas del Marqués (que cuenta únicamente con ordenanza fiscal) ha emitido un bando específico para atender las cuestiones relacionadas con la situación de estos elementos en la vía pública, pero nuevamente esta regulación se ha circunscrito temporalmente a la duración y/o vigencia de las normas para hacer frente a la pandemia (más concretamente a la vigencia del Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, por el que se actualizan los niveles de alerta sanitaria y el plan de medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria generada por la Covid-19).

Pues bien, las estufas, calefactores y el resto de aparatos destinados a proporcionar calor en las terrazas pueden ser fijos y/o móviles, y pueden estar alimentados por distintos combustibles, de ahí que la primera cuestión que se nos plantea es determinar el tratamiento jurídico. Examinando las regulaciones existentes en los municipios de nuestro ámbito territorial apreciamos que hay disposiciones que contemplan las cuestiones suscitadas por la instalación de este tipo de estufas de exterior, así, por ejemplo, la Ordenanza reguladora de terrazas en la vía pública del Ayuntamiento de Valladolid (BOPVA 21 de marzo 2015), que establece en su artículo 14 lo siguiente:

“ESTUFAS O CALENTADORES: Deberán estar homologados por el organismo competente para su uso en el exterior de locales.



No deberán anclarse al pavimento, salvo autorizaciones excepcionales, que se otorgarán con iguales requerimientos que en el caso de las sombrillas. La ocupación o proyección en planta no excederá de 0,60 m de diámetro o de lado. Se situarán preferentemente en los extremos longitudinales de la terraza, de forma que su ubicación no suponga mayor obstáculo para el tránsito peatonal.

En el caso de las estufas de gas butano diseñadas para calentar una superficie aproximada de 20 m², no se autorizará más de una unidad por cada múltiplo de dicha superficie. La homologación de estas estufas acreditará en particular su seguridad para ser instaladas en vía pública, y la periodicidad de sus revisiones.

En el caso de calentadores de alimentación eléctrica solo podrán ubicarse junto a la fachada o, en su defecto, adosados interiormente a los elementos de cerramiento (cortavientos o estructuras) y siempre con una instalación apropiada y certificada que evite la existencia de cables sueltos sobre la acera o aéreos sobre espacios de tránsito peatonal.

En terrazas separadas de la línea de fachada, en las que la fuente de alimentación no pueda partir del establecimiento hostelero, no se autorizarán en ningún caso: cuadros, pedestales, armarios de contadores o cualquier otro elemento que quede exento o sobre la superficie del pavimento.

En el caso de estructuras cerradas fijas o semipermanentes, el proyecto podrá plantear la construcción de una canalización eléctrica al efecto, soterrada bajo acera, partiendo siempre del local de hostelería al que esté adscrita la terraza. Dicha propuesta se documentará según lo dispuesto en el art. 4 de la presente Ordenanza y se realizará bajo supervisión del Servicio o Unidad competente en materia de conservación de la vía pública. Estas limitaciones para las instalaciones eléctricas (además de la aplicación de la normativa sectorial) se extenderán así mismo al conjunto de elementos que, con esta misma fuente de alimentación, pudieran solicitarse y formar parte de la terraza: ventiladores, climatizadores, elementos de alumbrado, vitrinas refrigeradas, etc.

En cualesquiera de los casos anteriores todos los elementos o aparatos que precisen una fuente de alimentación (sea gas butano, electricidad, etc.) deberán preverse e incluirse en la solicitud inicial o en la renovación inmediatamente anterior a su instalación, presentando la documentación técnica y homologaciones pertinentes. Asimismo, se documentarán anualmente las revisiones realizadas por empresa u organismo habilitado al efecto, y se incluirán en el seguro de responsabilidad civil que tenga suscrito el establecimiento hostelero”.

Además, en el informe evacuado por dicho Ayuntamiento nos indica que existe una **Circular de la Sección de Coordinación de Servicios Técnicos**, de 6 de marzo de



2017, en la que ya se disponen los documentos a requerir para la concesión y control de estas instalaciones, a saber:

- “Estufas de gas de nueva instalación:

A) Documento suscrito por técnico competente o instalador de gas autorizado por la Junta de Castilla y León certificando:

La validez del modelo elegido para instalarse entre el público y en el emplazamiento concreto escogido.

El cumplimiento del Reglamento técnico de Distribución y Utilización de Combustibles Gaseosos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ICG 01 a 11, aprobado por el Real Decreto 919/2006, de 28 de julio.

El cumplimiento de las condiciones indicadas en la norma UNE 60670.

B) Anexo al certificado anterior estableciendo:

1. *Las condiciones de instalación necesarias (ventilaciones en caso de que se trate de un recinto cerrado, distancia a elementos inflamables, etc.)*

2. *La periodicidad de las revisiones necesarias, al menos una al año antes de la temporada de uso.*

C) Certificado del seguro de responsabilidad civil de la terraza en el que se incluya expresamente la existencia del aparato en cuestión.

- Estufas de gas de renovación anual

A) Documento acreditativo de la última revisión periódica realizada a la instalación por técnico competente o instalador de gas autorizado por la Junta de Castilla y León, que debe estar en periodo de validez según lo establecido en la autorización inicial.

B) Certificado del seguro de responsabilidad civil de la terraza en el que se incluya expresamente la existencia del aparato en cuestión, en periodo de validez”.

En relación con el contenido de las ordenanzas respecto a las instalaciones, resulta necesario que se **concrete el tipo de elemento calefactor (gas/ eléctrico o ambos) que se pueda implantar**, así como los requerimientos de seguridad y de ubicación que resultan exigibles en función de la fuente de alimentación de los mismos.

Algo similar cabe decir **del número máximo** de elementos calefactores a instalar. Creemos que para evitar desigualdades, este número se debe referir a parámetros



objetivos (como los m² ocupados por la terraza autorizada) o el número de mesas instaladas. A nuestro juicio, para este cálculo la administración debe tener presente además que este tipo de instalaciones son muy poco eficientes al situarse al intemperie, además de muy contaminantes (sobre todo las estufas alimentadas por gas), lo que seguramente haya contribuido a que muchas ciudades europeas, donde había gran tradición en el uso de calefactores en el exterior, han optado por prohibir estas instalaciones, posiblemente en un intento de mostrar la máxima ejemplaridad en el uso del espacio público.

En este sentido podemos reseñar que la mayoría de los informes municipales evacuados en este caso nos indican que autorizan una estufa móvil por cada seis módulos (conformados por mesa y cuatro sillas), así lo hacen por ejemplo La Bañeza, Valencia de Don Juan, Palencia, Tordesillas, Iscar, Laguna de Duero y Medina del Campo.

Menos restrictivas en cuanto al número de elementos calefactores serían por ejemplo la ciudad de León (1 estufa por cada tres mesas autorizadas), o Bembibre (1 por cada cuatro mesas autorizadas), si bien la ordenanza de este último Ayuntamiento preceptúa que las estufas que se coloquen deben ser de bajo consumo, para contribuir a compatibilizar esta opción con el respeto por la sostenibilidad medioambiental.

Como hemos anticipado la ciudad de Valladolid autoriza un elemento calefactor por cada 20m² de terraza autorizada y Burgos los limita a 16 m².

El resto de localidades objeto de estudio nada indican, aunque obviamente y en todo los casos se afirma que las estufas no pueden sobrepasar los espacios autorizados, para no comprometer, más aún, el tránsito peatonal. Deben incluirse, en todo caso, en las ordenanzas las determinaciones precisas en cuanto a los metros cuadrados que ocupa cada elemento calefactor, **al efecto del cálculo de la superficie total a computar**, teniendo en cuenta la zona de separación que deba establecerse por la proyección calórica de cada una de las estufas en función de las características concretas de cada modelo.

En cuanto a la fuente de alimentación de estos elementos calefactores, prácticamente la totalidad de los Ayuntamientos consultados admiten todas las opciones (gas y eléctricos, principalmente) y, salvo error por nuestra parte, solo el Ayuntamiento de Miranda de Ebro condiciona la posible autorización a que se trate de un aparato eléctrico, (también el Ayuntamiento de Bembibre prohíbe las estufas de gas pero solo en cenadores cubiertos), sin embargo el Ayuntamiento de León indica que **deberán ser de gas propano/butano**. En todos los casos se requiere que se trate de aparatos homologados para su uso exterior y que cumplan las normas europeas de seguridad.

La mayoría de las ordenanzas limita la autorización para los aparatos eléctricos a que se encuentren adosados a la fachada o a elementos de cerramiento fijos, requisito



que, obviamente, solo puede cumplirse si la terraza no excede de la fachada del establecimiento hostelero de que se trate, pues no se pueden autorizar instalaciones fijas sobre inmuebles ajenos. Estas instalaciones eléctricas deben realizarse sin que existan cables en la aceras o aéreos, sobre espacios de tránsito.

El incremento de las superficies destinadas a terrazas de hostelería y la prolongación de sus periodos tradicionales de utilización con la instalación de estos elementos calefactores obliga a las administraciones a comprobar que los establecimientos afectados han incluido en sus pólizas de responsabilidad civil la cobertura de los riesgos que puedan derivarse de la instalación y el funcionamiento de la terraza y de los elementos calefactores autorizados en la misma, exigencia esta que debe incluirse en la ordenanza. Igualmente se debe comprobar que existen instalados, en lugares accesibles, aparatos extintores convenientemente homologados.

Si bien es cierto que las estufas, sobre todo las de gas, deben ser elementos móviles, durante el periodo de apertura de la terraza y mientras estas se encuentren instaladas no deben ser desplazadas para evitar que se puedan situar demasiado cerca de elementos inflamables (como toldos, sombrillas, farolas, árboles, etc.). Los servicios técnicos municipales deben realizar indicaciones precisas sobre la ubicación de los elementos de calefacción en el espacio público, indicaciones que deben ser respetadas en todo momento para evitar accidentes.

Consecuentemente con lo anteriormente debemos instar a los Ayuntamientos que no lo hayan hecho aún a regular la instalación de los aparatos calefactores en la vía pública en el marco de la regulación de la ocupación del espacio público por las terrazas, en garantía de la seguridad jurídica de todos los interesados, titulares de los establecimientos, personal de los mismos, clientes y demás ciudadanos; fijando las características y el número de calefactores autorizados, regulando el control de los requisitos de seguridad y la homologaciones de todos los que vayan a instalarse, además de los aspectos administrativos que correspondan.

En su caso, mientras se aprueba una ordenanza específica, puede arbitrar unas instrucciones transitorias, vinculando la autorización de dichos aparatos homologados a la existencia o tramitación de una licencia de terraza, exigiendo un informe técnico que garantice la seguridad de su ubicación y comprobando que se utilicen aparatos móviles que habrán de retirarse de la vía pública al cerrar el establecimiento.

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 la Corporación municipal que V.I. preside se valore la posibilidad de abordar, si no se ha hecho aún, una regulación de la ocupación del dominio público con terrazas de hostelería que, además de ofrecer alternativas al sector hostelero, preserve el interés general de la ciudadanía, respetando el derecho de todos al uso común y general del dominio público municipal, el derecho a la vida privada y familiar y el derecho a un medio ambiente adecuado, para lo que se deben fijar los límites y los requisitos exigibles a este tipo de instalaciones.

Dentro de dicha regulación se debe incluir, en particular, la de los elementos calefactores, detallando el número máximo de elementos autorizables, las fuentes de alimentación admisibles y también las determinaciones necesarias en cuanto a los metros cuadrados que ocupa cada elemento al efecto del cálculo de la superficie total a computar. Los servicios técnicos municipales deben especificar la ubicación concreta de estos aparatos dentro del espacio autorizado.

Los Ayuntamientos deben revisar que estos elementos cumplen con los requisitos de seguridad y homologación técnica y que han sido incluidos en las pólizas de seguro correspondientes, verificando además el cumplimiento del resto de aspectos administrativos que se consideren necesarios, en términos similares a los referidos en el cuerpo del este escrito.

Mientras se aprueba y/o modifica la correspondiente ordenanza, se pueden arbitrar unas instrucciones transitorias que proporcionen seguridad tanto a los solicitantes, personal de los establecimientos, vecindario y al resto de ciudadanos.

Que en adelante cumpla la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

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