



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
XXX
(Palencia)

Asunto: Molestias causadas por la instalación de una terraza

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 **203/2022**, 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 disconformidad manifestada por el reclamante con la ubicación de una terraza de un bar de ese municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de XXX, y a la Subdelegación del Gobierno en Palencia, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las molestias generadas por la instalación de la terraza del establecimiento denominado “BAR XXX”, ubicado en la C/ XXX, de la localidad de XXX (Palencia), ya que, al situarse en la acera de la Plaza XXX, impide el paso de los peatones, y genera ruidos a los vecinos del inmueble ubicado en la Plaza XXX. Todos estos hechos fueron denunciados por uno de los afectados, Dña. XXX, mediante escrito remitido a ese Ayuntamiento (Reg. entrada 741/15-06-20), en el que se solicitaba su retirada, ya que no respetaba la distancia mínima requerida respecto a las viviendas más cercanas.

En su primera respuesta, el Ayuntamiento de XXX reconoció que tenía conocimiento del problema planteado, y que ya se había comunicado desde esa Alcaldía a la reclamante que se había permitido esa instalación “*debido a la pandemia COVID-19 y las restricciones existentes*”, resaltando el hecho de que “*se trata de una medida*



temporal (el subrayado es nuestro), *cuyo objetivo es ayudar, y no molestar a nadie*". No obstante, mediante Bando de 2 de julio de 2020 y tras petición unánime de los titulares de los establecimientos hosteleros, se acordó lo siguiente:

“1. La prórroga, durante la presente temporada de verano, de todas las terrazas (habituales y extraordinarias), en las condiciones pactadas.

2- Los establecimientos que dispongan de terraza habitual, y deseen ampliación de la misma, también pueden solicitarlo ante la administración competente.

3- El Ayuntamiento de XXX impulsará una nueva ordenanza de terrazas, a fin de regular todas las cuestiones relacionadas con este tipo de instalaciones, y fijará la tasa correspondiente.

4- Se informará, puntualmente, de la tramitación de la ordenanza, para que todas aquellas personas, que quieran presentar alegaciones o propuestas, puedan hacerlo, a la hora de defender sus intereses”.

Posteriormente, con fecha 10 de agosto de 2020, la XXX remitió un nuevo escrito dirigido a dicha Corporación, en el que volvía a instar a la retirada de dicha terraza por no respetar la distancia mínima respecto a su vivienda. En su respuesta de 11 de agosto, se volvía a insistir por esa Corporación que *“la terraza a la que se refiere está autorizada por esta administración...”* y *“está colocada de tal manera que no impide el paso de ninguna entrada o salida”*.

En consecuencia, este Ayuntamiento nos reitera, en la respuesta remitida a esta Procuraduría, que *“la persona denunciante no tiene ningún tipo de justificación, más allá de que no le gusta la terraza, ni la actividad hostelera en general”,* y que *“la instalación de la terraza no impide el paso en la citada acera”*. Además, con carácter general, se indica que *“si bien es cierto que, en un primer momento, las terrazas se autorizaron con carácter puntual, no lo es menos que se está elaborando una nueva normativa que permitirá el uso y disfrute de las terrazas, debido a la nueva normalidad (el subrayado es nuestro). De ahí, que estas permanezcan, a día de hoy, no solo en este establecimiento, sino en todos a los que se les autorizó instalación y/o ampliación. Decir que la normativa vigente permite a esta administración autorizar dichas terrazas”*. Por último, dicha Corporación nos comunica que *“se pusieron los hechos en conocimiento verbal de la Guardia Civil quien realizó comprobaciones, sin que se nos diera parte de ninguna incidencia”*.

Al tener noticia de la posible intervención de los agentes de la autoridad, se acordó solicitar información adicional a la Subdelegación del Gobierno en Palencia. Al respecto, el órgano estatal nos dio traslado del informe elaborado por la Comandancia de la Guardia Civil de Palencia en el que constaban las mediciones realizadas por los agentes



del Puesto de XXX, con el fin de comprobar la veracidad de lo manifestado por la Sra. XXX, dando por resultado lo siguiente:

“1. Que la terraza se encuentra ocupando el espacio correspondiente a la línea de edificación, no respetándose la anchura de paso libre definida anteriormente, la cual debe permanecer expedita para el tránsito de los peatones, debiéndose colocar las sillas y mesas dispuestas de forma alineada en el sentido del itinerario peatonal y siempre en lado de la calzada separado al menos 0,15 metros de su borde, tal y como establece el artículo 17 del Decreto 217/2001.

2. Que la acera posee una anchura total de 2,40 metros, ocupando la terraza 1,60 metros de ancho con las sillas recogidas, 1,65 metros con la silla ocupada por una persona de estatura medida y 15 metros de largo, quedando únicamente 0,80 metros entre la silla y el borde de la acera para el tránsito de los peatones (el subrayado es nuestro)”.

Por lo tanto, *“en virtud de lo expuesto, por parte del Puesto de XXX se ha procedido a informar mediante oficio al Ayuntamiento de la localidad de XXX, por ser la Administración competente para la autorización del despliegue de la terraza, de que la misma infringe lo dispuesto en el 217/2001* (el subrayado es nuestro). *Asimismo, se hace constar que, a fecha 02/06/2022, no se ha interpuesto denuncia alguna por tales hechos”.*

Tras la recepción del informe remitido por el órgano estatal, se acordó por esta Procuraduría solicitar información al Ayuntamiento de XXX con el fin de conocer las actuaciones adoptadas ante la comunicación remitida por los agentes de la Guardia Civil. En su respuesta, la Administración municipal nos comunicó que se había puesto en conocimiento de la titular del bar *“la necesidad de retranquear la terraza todo lo posible, teniendo en cuenta que la acera da para lo que da, y al lado hay una carretera. Una medida que se ha adoptado* (el subrayado es nuestro). *Asimismo, se ha comprobado que no se tapa ninguna entrada y/o salida a la citada vivienda, algo que se cumple a rajatabla, desde el inicio de la actividad en dicho espacio”.*

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

Como cuestión previa, debemos indicar que esta Procuraduría va a estudiar únicamente la actuación de la Administración municipal en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de derecho civil o de tipo personal, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que la declaración en nuestro país del estado de alarma supuso, de acuerdo con la previsión establecida en el



artículo 10.4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la suspensión de cualquier actividad de restauración y hostelería mientras durase su vigencia. Esta medida temporal fue adoptada, dada la envergadura de la pandemia, con el fin de contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. No obstante, el punto sexto de dicho precepto habilitaba 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 evolucionara la situación sanitaria en nuestro país.

Finalizado el período fijado como de estado de alarma, el Ministerio de Sanidad aprobó las Órdenes SND/386/2020, de 3 de mayo, y SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Así, el artículo 15.1 permitió 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”*. El punto segundo de ese precepto habilitaba a los Ayuntamientos la posibilidad de incrementar la superficie del espacio público ocupado 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 al aire libre, 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)”*.

En la misma línea, esta Procuraduría promovió una Actuación de oficio (Expte. 1824/2020), aprobando a tal fin, en mayo de 2020, una Resolución dirigida a todos los Ayuntamientos de los municipios de más de 5.000 habitantes de nuestra Comunidad Autónoma, en la que se recomendaba la adopción de las siguientes medidas:

1. Que, de manera inmediata, se valore iniciar los trámites por el órgano competente de esa Corporación para que pueda aplicarse, cuando proceda conforme a las previsiones establecidas en el Plan para la transición hacia una nueva normalidad aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de abril de 2020, el incremento de la superficie destinada para terrazas en los términos previstos en el artículo 12.2 de la Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, por la que se flexibilizan 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.

2. Que, a la mayor brevedad posible, se realicen los estudios técnicos precisos para que, cuando concluyan las restricciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, puedan habilitarse nuevos espacios en los que se puedan ubicarse la totalidad de veladores permitidos en las autorizaciones municipales concedidas, respetando en todo caso tanto el itinerario peatonal accesible, como los límites de los niveles acústico establecidos en la normativa vigente.

3. Que se valore igualmente 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.

Dichas medidas recogidas en nuestra Resolución fueron aceptadas por todos los ayuntamientos que nos contestaron, informándonos que, como consecuencia de la habilitación aprobada por el Estado, los órganos competentes de los correspondientes ayuntamientos iban a aprobar decretos y/o resoluciones que permitieran a los titulares de establecimientos hosteleros ampliar la superficie de las terrazas con el fin de cumplir las exigencias de distancia requeridas por las autoridades sanitarias, flexibilizando las exigencias técnicas que, con anterioridad, se recogían en las ordenanzas municipales reguladoras de la instalación de veladores en suelo público.

A pesar de que el municipio de XXX tiene una población inferior (XXX habitantes, datos INE 2022), también adoptó medidas de flexibilización tal como se puede comprobar en el Bando emitido el 2 de julio de 2020, ajustándose su contenido a las previsiones legales anteriormente mencionadas. Como ya indicábamos en nuestra Actuación de oficio, la aprobación de estas medidas fue, a juicio de esta Procuraduría, muy oportuna para apoyar la actividad económica de un sector tan importante en nuestra economía como el hostelero, que se encontraba fuertemente afectado por las medidas restrictivas aprobadas durante la pandemia, y que habían supuesto una restricción importante del aforo del interior de los locales.

Posteriormente, tras la declaración del segundo estado de alarma en nuestro país por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, nuestra Comunidad Autónoma adoptó el Acuerdo 46/2021, de 6 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se iban actualizando los niveles de alerta sanitaria y el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en la Comunidad de



Castilla y León, manteniendo la posibilidad de ampliar la superficie de las terrazas de dichos locales de ocio ante las limitaciones de aforo de los interiores acordadas por la Administración sanitaria. Estas medidas restrictivas se mantuvieron hasta el 9 de mayo de 2021, momento en el que decayó la eficacia de este segundo estado de alarma.

Sin embargo, aunque con menor intensidad, las medidas restrictivas se mantuvieron en nuestra Comunidad Autónoma, debido a que el Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptaban medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma, permitía a las administraciones autonómicas, en su condición de autoridad sanitaria competente, declarar los distintos niveles de alerta sanitaria y, en su caso, la situación de riesgo controlado cuando los indicadores de riesgo sanitario se mantuvieran por debajo del nivel de alerta 1 por un período de 14 días. Esto determinó que, mediante Acuerdo 76/2021, de 19 de julio, la Junta de Castilla y León adoptara medidas especiales de salud pública para la contención de la COVID-19 en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León sobre la hostelería y la restauración, el ocio nocturno, las peñas, las actuaciones musicales, las ferias y romerías, y los parques. Tras la mejora de los datos sanitarios, se aprobó por la Administración autonómica el Acuerdo 100/2021, de 16 de septiembre, que declaró la situación de riesgo controlado para todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León, con el fin de garantizar, entre otras cuestiones, el mantenimiento de la distancia interpersonal y/o el uso de mascarilla en interiores para evitar la proliferación de los contagios por COVID-19.

Por lo tanto, las medidas aprobadas por las corporaciones municipales, mientras duraron las restricciones acordadas por la administración sanitaria competente debido a la irrupción del COVID-19, han sido muy positivas y han contribuido a ayudar a un sector tan importante para la economía, como es el hostelero, siendo una de las más importantes la ampliación de la superficie de las terrazas que permitió a dichos locales mantener el número de clientes cuando se tuvo que reducir el aforo en el interior de los locales para evitar los contagios. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la vigencia de algunas de estas restricciones se ha mantenido hasta la aprobación del Acuerdo 174/2022, de 29 de septiembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se dejaron sin efecto las medidas generales y específicas aprobadas en el Acuerdo 100/2021. Esta decisión ha supuesto que se eliminasen todas las restricciones fijadas para el acceso a los locales de hostelería y ocio y que puedan, en consecuencia, funcionar sin ninguna de las limitaciones acordadas en su día por la Administración.

Por lo tanto, en la actualidad, para autorizar la instalación de las terrazas, es necesario cumplir las exigencias previstas en la normativa vigente, y, más concretamente, el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras. En efecto, el artículo 16.1 de dicha norma prevé que se respete en las aceras el denominado espacio de paso libre mínimo, definido como



“aquel que, estando destinado al uso de peatones presenta una anchura de paso libre de 1,20 metros (el subrayado es nuestro) y una altura de paso libre de 2,20 metros, y al menos cada 50 metros presente una zona en la que se pueda inscribir un círculo de 1,50 metros de diámetro, libre de obstáculos”. Esta obligación se reitera en el art. 17.4 de esa norma referida, entre otros, a las terrazas de los establecimientos de ocio, indicando que *“no podrán invadir el espacio de paso libre mínimo, medido desde la línea de la edificación”* (el subrayado es nuestro)”.

En este caso, de las investigaciones practicadas por los agentes del Puesto de la Guardia Civil de XXX, ha quedado acreditado que la terraza del establecimiento denominado “BAR XXX”, ubicada en la acera de la Plaza XXX, ocupa 1,60 metros de ancho, *“quedando únicamente 0,80 metros entre la silla y el borde de la acera para el tránsito de los peatones”*, por lo que no se respeta el espacio de paso libre mínimo (1,20 metros) en los términos definidos en el Decreto 217/2001. Al respecto, debemos recordar la presunción de veracidad que tienen los hechos constatados por agentes de la autoridad, conforme a lo previsto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”*.

En consecuencia, esta Procuraduría considera que, por los motivos expuestos, no procede autorizar la instalación de la terraza en dicho lugar, por lo que debería ordenarse por dicha Corporación la retirada de los veladores instalados por el mencionado establecimiento hostelero, dada la anchura de la acera. Al respecto, es preciso recordar que, con carácter general, la ocupación del dominio público con mesas y sillas o veladores por parte del propietario de un bar constituye un ejemplo de uso especial de dominio público y está sujeto a autorización por parte del Ayuntamiento, el cual se otorga de modo discrecional y a precario. Según señala la Jurisprudencia, el uso especial 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 (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1997, entre otras).

Todo ello, sin perjuicio de que, como ya recomendamos a los municipios de más de 5.000 habitantes en nuestra Actuación de oficio **1821/2022**, debería valorarse en este caso por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX la aprobación de una Ordenanza que regule normativamente las condiciones de instalación de las terrazas exteriores en los establecimientos de hostelería de esa localidad, con el fin de otorgar una mayor seguridad jurídica a los empresarios del sector, usuarios y demás afectados.



En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende garantizar el cumplimiento de la normativa vigente respecto a la situación de la terraza objeto de la presente queja.

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**:

1. Que, al no poderse respetar el espacio de paso libre mínimo en los términos definidos en los artículos 16.1 y 17.4 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, se adopten las medidas pertinentes por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX para proceder a la retirada de los veladores instalados por parte del establecimiento denominado “BAR XXX” en la acera en la que se ubica junto al inmueble sito en la Plaza XXX, ya que, dada su anchura, no es posible autorizar la terraza objeto de la presente queja en dicho lugar.

2. Que, con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica y evitar futuros conflictos, se valore por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX la posibilidad de elaborar una ordenanza municipal que regule materialmente las condiciones de instalación de las terrazas exteriores en los establecimientos de hostelería de esa localidad.

Asimismo, le informamos que se ha agradecido a la Subdelegación del Gobierno en Palencia la colaboración prestada.

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. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado a esta Procuraduría, para nuestro conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución.

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