



711/2018/01007

## **INFORME-PROPUESTA RELATIVO AL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA ORDENANZA DE TERRAZAS Y QUIOSCOS DE HOSTELERÍA Y RESTAURACIÓN**

### **1. ANTECEDENTES**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), regula en su título VI la iniciativa legislativa y la potestad normativa de las Administraciones Públicas, introduciendo una serie de novedades respecto a la regulación anterior, que tienen como objetivo principal incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Entre estas novedades destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente, siendo un trámite exigible, por regla general, para todas las Administraciones Públicas, en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Se trata, por tanto, de un trámite novedoso que responde a la necesidad de garantizar el acierto y legalidad de las normas que finalmente son aprobadas por las distintas Administraciones Públicas que no se encuentra incorporado en el procedimiento de elaboración de normas municipales contemplado en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM).

En este contexto y, con el objeto de dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 133 LPAC, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016 se han aprobado las Directrices que precisan cómo ha de sustanciarse la consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos en el Ayuntamiento de Madrid.

711/2018/01007

En cumplimiento de tales directrices, se procederá a elevar a la Junta de Gobierno la adopción del Acuerdo por el que se somete a consulta previa la elaboración de una nueva Ordenanza de terrazas y quioscos de hostelería y restauración.

## 2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA

Los problemas que se pretenden resolver con la nueva regulación son los siguientes:

1. Necesidad de adaptación de la actual Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, aprobada el 30 de julio de 2013, (en adelante, la Ordenanza) ante el incremento de demanda y la proliferación de las terrazas, especialmente en espacio público, con los consiguientes problemas que genera su instalación y funcionamiento, tanto en lo relativo a la sobreocupación del mismo, como en lo que se refiere a la estética de los elementos que delimitan y acondicionan la terraza, incluidos los cerramientos que, en muchas ocasiones, tienen carácter permanente.

Esta problema adquiere una importancia mayor en los Distritos de la almendra central de la ciudad donde el espacio público es más reducido y los requerimientos estéticos deben ser superiores, debido a la ubicación de las terrazas en entornos o recintos históricos y a la afección de las mismas a edificaciones catalogadas con el máximo nivel de protección histórico-artística como Bienes de Interés Cultural, con el consiguiente riesgo de distorsión del paisaje urbano, que repercute directamente en la imagen de la ciudad. Así puede observarse fácilmente que la concentración masificada en plazas y bulevares rompe la continuidad visual que se percibe, cualquiera que sea la perspectiva que se adopte. También se ha comprobado la ocupación indebida de espacios por parte de algunas terrazas que pueden dificultar la actuación de los servicios de emergencia, o el normal desarrollo de los trabajos de mantenimiento de los servicios públicos, que han visto ocupados registros, accesos reservados o arquetas, sin ningún control. En el resto de Distritos también se vienen manifestando problemas similares, aunque lógicamente con una dimensión menor.

2. Repercusión de la instalación de terrazas en el medio ambiente por contaminación acústica y lumínica, dado que producen molestias y ruidos como consecuencia del funcionamiento de una actividad de hostelería y restauración en plena vía pública, en la que no es fácil de conseguir la adopción de medidas correctoras que aminoren los efectos acústicos reduciendo los niveles de ruido permitidos.

711/2018/01007

3. Disfuncionalidades provocadas por la instalación de terrazas en el espacio público desde el punto de vista de la accesibilidad al tránsito peatonal, dado que la terraza, en ocasiones, obstaculiza los itinerarios peatonales y los accesos a las plazas y a los portales de las viviendas; reducción de espacio de ancho libre de paso peatonal y de resguardo frente a servicios; afección al mobiliario urbano y al entorno (bancos, papeleras, alcorques), ocupación del espacio público por elementos y mobiliario de terrazas, incluso fuera del horario de funcionamiento de la terraza, así como apilamiento del mobiliario de terraza tras su uso; falta de homogeneidad en el mobiliario utilizado; colocación de pedestales, nivelación de superficies con inclinación y empleo de todo tipo de materiales y texturas en la superficie horizontal de las terrazas, que invaden el paisaje urbano y aportan una visión equívoca del uso de la calle.
4. Proliferación de terrazas con instalación de “construcciones ligeras” que, en la práctica, suponen auténticas ampliaciones de los establecimientos de restauración y hostelería, debiendo abordarse las posibles causas de esta situación y su solución.
5. Si bien la vigente Ordenanza ha puesto el acento en promover el impulso económico que se deriva de las actividades de terrazas, muy relacionado con el turismo, ha dejado de regular de manera expresa otras exigencias de tipo medioambiental o de protección del patrimonio histórico, remitiéndose a la norma sectorial, o ha flexibilizado su cumplimiento.
6. Indefinición de los criterios técnicos, fundamentalmente en términos de superficie de ocupación y distancias, generando discrepancias en su aplicación.
7. Infradimensión del sistema de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa y de las propias sanciones dado que, en gran parte de los casos, el beneficio económico obtenido con la actividad de la terraza es muy superior al del importe de la multa o de la sanción económica que se impone al titular del establecimiento.
8. Proliferación de espacios que albergan locales con terraza sin acceso directo desde la calle al establecimiento principal.

711/2018/01007

### 3. ALTERNATIVAS REGULATORIAS O NO REGULATORIAS

Tras la exposición de la problemática y afecciones que el espacio público y el paisaje urbano están sufriendo en la ciudad a causa de la implantación de un gran número de terrazas al amparo de la Ordenanza vigente, resulta necesario intervenir con la finalidad de reequilibrar el uso de las calles y plazas de Madrid.

Las alternativas de intervención con las que cuenta la Administración se centran fundamentalmente en dos vías:

- a) La implementación de un sistema de disciplina.
- b) La redacción de una nueva Ordenanza.

La primera alternativa queda descartada como consecuencia de las deficiencias de redacción de la Ordenanza actual que, ante la indefinición de los criterios técnicos mencionados y la omisión de regulación de los aspectos de protección, provoca discrepancias interpretativas que impiden la homogeneidad en el implantación de un plan de disciplina que afronte la problemática descrita, lo que no haría más que cronificar las disfunciones detectadas.

En consecuencia, la alternativa más adecuada para abordar los problemas planteados se materializa en la redacción de una nueva Ordenanza que cubra las omisiones detectadas y regule mecanismos que permitan evitar las disfunciones producidas con la aplicación de la Ordenanza anterior.

El proceso para lograr este objetivo pasa por un análisis exhaustivo de los problemas detectados en cada uno de los Distritos de Madrid, con objeto de redactar una Ordenanza clara, que contemple medidas de recuperación del espacio público en zonas especialmente sensibles de la ciudad.

Las novedades que se pretenden incorporar en la ordenanza se materializan en las siguientes:

1. Previsión de estudios de ordenación conjunta situados en áreas estanciales en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:
  - a) Los espacios con valores históricos o paisajísticos que se recogerán en el anexo de la ordenanza.
  - b) Las plazas y otras áreas estanciales cuya geometría no permita la aplicación directa de las condiciones generales

711/2018/01007

- c) La concentración de terrazas o de usos pueda suponer una alteración de su destino natural.
  - d) Se encuentran incluidas en un área de interés turístico o comercial.
  - e) Se encuentran incluidas en una zona de protección acústica especial u otro ámbito en el que se considera conveniente establecer condiciones especiales de protección ambiental.
2. Sistema estructurado de inspecciones en distritos especialmente afectados por la saturación de terrazas.
  3. Establecer “Condiciones y criterios generales estéticos y de diseño del mobiliario de terrazas”, así como el establecimiento de nuevas reglas sobre el apilamiento.
  4. El establecimiento de unos límites máximos de ocupación de la vía pública que posibiliten una proporcionalidad entre los distintos establecimientos y que eviten la saturación en determinadas ubicaciones.
  5. Potenciar la función de la Comisión Especial de Terrazas de Veladores como instrumento para interpretar la norma, frente a las posibles ambigüedades y situaciones de conflicto que se producen en su aplicación.

#### **4. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN**

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión celebrada el 30 de julio de 2013, aprobó la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, con la finalidad de actualizar la normativa específica en esta materia ante el fenómeno del incremento de las terrazas en la ciudad de Madrid que estaba provocando una transformación del paisaje urbano y un incremento de la demanda por parte de los titulares de establecimientos.

En su exposición de motivos, se justificaba la necesidad de una regulación en la materia que encontrase un equilibrio entre la corriente liberalizadora que obligaba a las administraciones públicas a promover un marco regulatorio transparente, accesible y favorable para la actividad económica, fruto de la política de la Unión Europea de libertad de establecimiento y libre circulación de los servicios, y el impacto que estaba provocando la proliferación de las terrazas sobre el paisaje y el medio ambiente urbano.

711/2018/01007

La ordenanza contemplaba la necesidad de armonizar usos e intereses de distinta naturaleza con los objetivos prioritarios de dinamizar, simplificar y facilitar el uso de actividades económicas privadas en la vía pública, compaginándolo con el resto de usos compatibles. Todo ello, fijando procedimientos y condiciones técnicas claras y sencillas, en aras del interés general, y velando por mantener la armonía del paisaje urbano y garantizar el respeto a los derechos de los viandantes, los consumidores y la seguridad de las instalaciones.

Si bien es cierto que la ordenanza pretendía dar una respuesta más ágil a los solicitantes de estas instalaciones, ordenar y establecer una uniformidad de los elementos constitutivos de las mismas, y mejorar la convivencia entre los vecinos y las terrazas, la realidad es que no ha resultado un instrumento totalmente eficaz para conseguir los objetivos propuestos.

Dada la importancia cada vez mayor de las terrazas como instalaciones que forman parte de la ciudad, cuyo número crece continuamente afectando a la vida diaria de los ciudadanos y, siendo conscientes de que éste es un tema que genera tensiones entre la necesidad de mantener el espacio público al servicio del interés general para el disfrute de los ciudadanos y la importancia de no frenar el auge de la actividad económica, dado que las terrazas constituyen una fuente esencial generadora de empleo, se considera necesario someter la oportunidad de aprobar una nueva Ordenanza de Terrazas a consulta pública, a fin de que los implicados puedan expresar sus opiniones, estableciendo un camino para intentar alcanzar el máximo consenso.

A la vista de lo anterior, procede recurrir al procedimiento de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que tiene como objetivo principal incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas. El citado artículo establece que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas.

El nuevo marco legislativo estatal, unido a la experiencia acumulada desde la puesta en práctica de la ordenanza, que evidencia las dificultades que han surgido en la tramitación de los distintos procedimientos establecidos para la autorización de actividades, hace necesaria una profunda revisión de la normativa municipal en la materia, con la finalidad de contar con un instrumento vivo que ofrezca soluciones a los problemas detectados y profundice en los fines de

711/2018/01007

transparencia y simplificación que inspiraron la anterior ordenanza y, sobre todo, garantice un eficaz control municipal que avale la seguridad en el ejercicio de actividades y apertura de establecimientos.

A fin de facilitar la redacción de una nueva Ordenanza que solucione los problemas detectados con la aplicación de la vigente, se han evaluado las modificaciones sufridas en el espacio público durante el período de aplicación de la vigente ordenanza, con objeto de valorar los efectos de la proliferación de terrazas en el espacio público y plantear de qué forma puede dimensionarse su crecimiento y mejorar su configuración.

## 5. OBJETIVOS DE LA CONSULTA

Partiendo del análisis realizado, la Consulta Pública previa tiene los siguientes objetivos:

1. Consensuar criterios para la instalación de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración que permitan concretar posteriormente disposiciones técnicas generales y específicas que faciliten la aplicación de la norma y evitar discrepancias en su aplicación.
2. Obtener la valoración de la ciudadanía sobre la necesidad de arbitrar nuevas medidas correctoras que permitan conciliar la actividad de las terrazas con la protección del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos.
3. Pulsar el criterio ciudadano sobre la situación actual de accesibilidad y movilidad en la vía pública, para valorar la necesidad de establecer requisitos técnicos específicos en la materia en la futura ordenanza.
4. Obtener la valoración ciudadana sobre la eficacia del actual sistema de disciplina urbanística y sancionador, a fin de incorporar en la futura ordenanza las correcciones que fueran necesarias.

En vista de todo lo expuesto, procede elevar al Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, para su posterior elevación a la Junta de Gobierno, la siguiente propuesta de

711/2018/01007

## ACUERDO

*“PRIMERO.- Someter a consulta pública previa la elaboración de una nueva Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración durante un plazo de 30 días naturales.*

*SEGUNDO- El presente Acuerdo surtirá efectos desde el día de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.*

Madrid, a 25 de enero de 2018

La Jefa del Departamento de  
Desarrollo Normativo

Begoña Couto Tubío

VºBº  
La Subdirectora General de Régimen Jurídico

Sara Aranda Plaza

Conforme  
La Secretaria General Técnica

Soledad Muñoz Fernández