

ASUNTO: MEMORIA DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDENANZA REGULADORA DE LA INSTALACIÓN DE TERRAZAS EN LA CIUDAD DE LOGROÑO

EXPEDIENTE: 24/0579 ORDENANZA REGULADORA DE LA INSTALACIÓN DE TERRAZAS EN LA CIUDAD DE LOGROÑO

1. RESUMEN EJECUTIVO

Órgano Proponente	AYUNTAMIENTO EN PLENO DE LOGROÑO	Fecha	10/02/2025
Título de la norma	Ordenanza reguladora de la instalación de terrazas en la ciudad de Logroño		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Instalación de terrazas vinculadas a establecimientos de hostelería en dominio público o titularidad privada y uso público		
Objetivos que se persiguen	Mejorar la convivencia entre los usos hosteleros de la ciudad y el derecho al descanso de los residentes. Adaptar la norma a criterios de accesibilidad y ocupación ordenada del espacio público. Mejorar el desarrollo del régimen de control y sancionador.		
Principales alternativas consideradas	Mantener la ordenanza actual con las modificaciones que procedan.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Ordenanza municipal		
Estructura de la Norma	38 artículos distribuidos en 5 Capítulos		
Informes recabados	El preceptivo de la Asesoría Jurídica Municipal (artículo 82 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Logroño)		
Trámite de audiencia	Consulta previa art. 133 previsto en la Ley 39/2015 de 01 de octubre del Procedimiento Administrativo Común, llevada a cabo entre los días 01 y 19 de julio de 2024 Se han recibido y analizado 50 propuestas		

ANALISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El previsto por el artículo 25 de la Ley 7/1985 de 02 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Capítulo I. Utilización de los Bienes y Derechos del Dominio Público del Título IV Uso y Explotación de los Bienes y Derechos de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas	
IMPACTO PRESUPUESTARIO	A analizar a través de su inclusión en las Ordenanzas Fiscales municipales	

2. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

2.1 MOTIVACIÓN Y ANTECEDENTES

La Ordenanza reguladora de la Instalación de Quioscos y Terrazas de Veladores de la ciudad de Logroño, ha sido desde su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Logroño el 10 de mayo de 2001 (B.O.R. nº 61 de 6 de junio de 2001), el instrumento que ha permitido regular el aprovechamiento de terrenos de dominio público municipal, principalmente mediante su ocupación con terraza de veladores aneja a un establecimiento de hostelería, lo cual constituye un uso común especial del dominio público sujeto a la obtención de la correspondiente autorización administrativa.

Esta Ordenanza, ha sufrido dos modificaciones, la primera aprobada por el Pleno de fecha 5 de noviembre de 2009, (BOR Nº 144 de 18 de Noviembre de 2009) y la segunda modificación aprobada por el Pleno el 2 de febrero de 2012 (BOR Nº19 de 13 de Febrero de 2012).

La primera modificación intentó dar respuesta a las nuevas necesidades y costumbres de la ciudadanía, así como a nuevas demandas por parte del sector de la hostelería para las que el texto hasta entonces vigente no había dado plena satisfacción, y que, sin embargo, era necesario reglamentar, para evitar un uso indebido de los espacios públicos.

La modificación de la Ordenanza de 2009 introdujo novedades de relieve: la eliminación del número de mesas y sillas como parámetro para determinar el uso o la ocupación, que se sustituyó por la delimitación física del espacio en metros cuadrados de ocupación; la regulación de nuevos elementos auxiliares, y de otros tipos de mobiliario que hasta entonces quedaban en un cierto vacío normativo (cerramientos laterales, calefactores, mesas de apoyo al servicio, etc.); la regulación detallada del régimen de distancias que en todo caso debe respetarse para garantizar el tránsito peatonal y el uso de los servicios públicos, así como la fijación de criterios estéticos y de publicidad, y el régimen de retirada del mobiliario al término de la jornada. Aspectos

todos ellos contemplados en el Capítulo I del Título Preliminar, al que se añadieron como novedad, dos nuevos Capítulos: el Capítulo II, dedicado a las instalaciones especiales en el Centro Histórico, y el Capítulo III relativo a las instalaciones con cerramiento estable, en sus dos modalidades, a tres y a cuatro caras.

Sin duda otra de las modificaciones de importancia fue la relativa a la autorización para ocupación de espacios privados de uso público, que se añadió a la ya tradicionalmente regulada en la anterior Ordenanza relativa a la ocupación de terrenos que forman parte del dominio público. En efecto, a pesar de ser una práctica habitual la instalación de terrazas de veladores bajo soportales, espacios que son de uso público pero de titularidad privada, esta ocupación no se tuvo en consideración en la primera redacción de la Ordenanza, por lo que la instalación de terrazas en las fachadas porticadas quedaba huérfana de regulación, a pesar de plantear cierta problemática relacionada especialmente con el uso peatonal de tales espacios, y que desde luego justifica la intervención municipal. Otra de las novedades incluidas fue la fijación de criterios objetivos que permitan distribuir de forma ponderada la superficie susceptible de ocupación, cuando exista una concurrencia de establecimientos interesados en la obtención de autorización y la superficie solicitada exceda ese espacio.

La segunda modificación, se produjo como consecuencia de la aprobación de dos normas jurídicas que afectaban de forma directa al contenido de la Ordenanza, en primer lugar la Orden 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, lo que trajo consigo que la ordenanza fuera sometido de nuevo a revisión al objeto de adaptarla plenamente a lo establecido en la normativa referenciada y en segundo lugar con la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que afectaba principalmente al régimen de autorizaciones.

En los últimos años, fundamentalmente a partir de la pandemia provocada por el COVID-19, se han visto modificados los modelos de ocio anteriores, existiendo una mayor demanda de los espacios al aire libre. En relación con la actividad hostelera, ello se ha traducido en una ampliación progresiva de la superficie ocupada por las terrazas. Este incremento en la ocupación del dominio público también ha supuesto una evolución en la concepción de las terrazas que, cada vez más, incorporan elementos accesorios como cerramientos, estufas o sombrillas para hacerlas más confortables.

Asimismo, esta revolución en la concepción del ocio y su disfrute al aire libre ha desembocado en un incremento de las molestias relacionadas con la ocupación del dominio público: ruidos, basuras, deterioro del paisaje urbano, etc.

Este proyecto de ordenanza recoge el aprendizaje obtenido con la aplicación de la anterior y sus modificaciones, persiguiendo el encaje entre las nuevas formas de ocio relacionado con la hostelería y el mantenimiento, y en otros casos mejora, de la calidad urbana y de vida de los residentes.

2.2 ALTERNATIVAS

La alternativa considerada pasa por no sustituir la ordenanza reguladora actual y mantener su vigencia, con las modificaciones que pudieran proceder.

Tras analizar el documento, se ha considerado que las modificaciones a realizar son cuantitativamente suficientes como para regularlas en un nuevo documento que además reordene su estructura pormenorizada respecto de los anteriores. Se parte de una revisión integral del documento que asimismo supone un punto de inflexión en la ocupación y uso del dominio público.

3. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

3.1 CONTENIDO

La ordenanza mantiene la estructura general de la anterior, con alguna salvedad: por un lado, se eliminan los “Títulos” que resultaban innecesarios para la configuración práctica del documento; y por otro se reordenan los artículos previstos en cada capítulo en lo que se ha denominado en el apartado anterior “reordenación de la estructura pormenorizada del documento”.

Se elimina asimismo la referencia a los quioscos de temporada y permanentes por considerar su procedimiento de autorización se encuentra subsumido en el propio de las terrazas, y el concepto en el propio de los “establecimiento de hostelería”.

El texto se vehicula a través de 5 capítulos, cuyo contenido, en esencia, es el siguiente:

- Capítulo I. Disposiciones Generales. Se trata del capítulo más extenso. Incluye los artículos del 1 al 13, con aquellas determinaciones consideradas de carácter general, comenzando por la definición y el fundamento jurídico de la autorización regulada en el texto, para proseguir con el segmento técnico de la ordenanza y los requisitos a cumplir por la instalación y sus elementos accesorios. El último de los artículos se dirige a fijar las condiciones de limpieza y retirada de la terraza, incluyendo el apilado de la misma en la vía pública para aquellos casos en los que la retirada total no es posible.
- Capítulo II. Instalaciones especiales en el Centro Histórico y en aceras sin anchura suficiente. Incluye los artículos del 14 al 16, enfocado en determinar las particularidades de las autorizaciones en aquellos ámbitos de la ciudad que ha sido oportuno diferenciar por sus propios flujos y naturaleza.
- Capítulo III. Instalación de Estructuras. Artículos del 17 al 20. Diferenciando entre dos tipos estructuras: los cerramientos y los toldos, y conteniendo las condiciones generales que regirán las mismas, tanto lo relativo a distancias, como a materiales e instalación. El capítulo 19 regula las limitaciones generales y específicas a cumplir por las estructuras, siendo el artículo 20 un

artículo de cierre que remite al general en cuanto a los requisitos administrativos para su autorización (artículo 27).

- Capítulo IV. Régimen jurídico de las autorizaciones. Se divide en dos secciones: Autorizaciones (artículos del 21 al 26) y Procedimiento (artículos del 27 al 34).

La primera de las secciones regula los derechos y obligaciones a los que se encuentran sujetos los solicitantes de las terrazas, los supuestos de cambio de titularidad de la autorización, y el periodo y horario de apertura.

La Sección II regula el procedimiento previsto para la concesión de la autorización, desde la solicitud y la documentación necesaria para su valoración, a la resolución final de la autorización, con el alcance mínimo que debe incluir, y su vigencia.

Incorpora asimismo los condicionantes medioambientales y fiscales que regularán las autorizaciones tramitadas.

La sección finaliza con la regulación de la extinción y renuncia de la autorización y sus consecuencias.

- Capítulo VI. Régimen de faltas y sanciones. Artículo 35 a 38. Establece la clasificación de faltas en leves, graves y muy graves, junto con las sanciones aparejadas. Se prevén sanciones fijas para aquellas infracciones identificadas de forma recurrente. Se prevé la revocación de la autorización de terraza en determinados supuestos infractores.

La norma se completa con 2 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición transitoria, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

Las principales innovaciones respecto del texto anterior son las siguientes:

- Se reduce la superficie máxima autorizable de la terraza de 120 a 100 m², modificando las bases del cálculo de la misma.
- Se introduce el concepto de “tramos protegidos” junto con el existente para los tramos congestionados para espacios o inmuebles de interés histórico artístico, sociocultural, etnográfico o ambiental en los que se considere conveniente vedar la instalación de terrazas.
- Se reduce 1 hora el horario máximo de funcionamiento de las terrazas, que ahora queda como sigue:
 - a) Los, viernes, sábados, vísperas de festivo, entre las 9:00horas de la mañana y las 01:00horas.
 - b) De domingo a jueves entre las 9:00horas de la mañana y las 24:00 horas.
- Se ha procedido a la ampliación del régimen sancionador, junto con la imposición de multas fijas, y la modificación en las condiciones por las que se revoca la concesión de terraza.
- Superficie mínima del local para poder disponer de terraza = 20 m². En el caso de no alcanzar dicha superficie mínima, se podrá autorizar un máximo 2 mesas de terraza.
- Se introduce como preceptivo la presentación de declaración responsable del horario de apertura y cierre del establecimiento.

- Se introduce la posibilidad de aplicar bonificaciones en terrazas por recogida de la misma en local para evitar o reducir el apilado en la vía pública.
- Se establece la exención de la obligación de montar la terraza completa en el caso de que el mobiliario se encuentre recogido en local. No así en el caso de apilado en dominio público.
- No se permite el apilado de mobiliario en dominio público para aquellos locales de hostelería que cierran más de un día a la semana.

Se establece un periodo transitorio de 1 año para adaptar a la ordenanza en tramitación aquellas terrazas con estructuras no fijas, y de 3 años para aquellas instalaciones que cuenten con estructuras fijas.

3.2 ANÁLISIS JURÍDICO

El fundamento de la competencia municipal para la autorización de la ocupación del dominio público se encuentra en el artículo 25.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que *“el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”*, en concreto con las siguientes:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

(...)

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

En relación con lo anterior resulta de aplicación el Capítulo I. Utilización de los Bienes y Derechos del Dominio Público del Título IV Uso y Explotación de los Bienes y Derechos de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que prevé la necesidad de un título habilitante para la ocupación del dominio público, así como la tipología del mismo, correspondiendo con un aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, de uso privativo (artículo 86 L 33/2003).

El artículo 92 de la Ley 33/2003 regula en concreto el alcance y contenido de las autorizaciones en dominio público, que deberá contener como mínimo:

- a) El régimen de uso del bien o derecho.
- b) El régimen económico a que queda sujeta la autorización.
- c) La garantía a prestar, en su caso.

- d) La asunción de los gastos de conservación y mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe.
- e) El compromiso de previa obtención a su costa de cuantas licencias y permisos requiera el uso del bien o la actividad a realizar sobre el mismo.
- f) La asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, con mención, en su caso, de la obligatoriedad de formalizar la oportuna póliza de seguro, aval bancario, u otra garantía suficiente.
- g) La aceptación de la revocación unilateral, sin derecho a indemnizaciones, por razones de interés público en los supuestos previstos en el apartado 4 de este artículo.
- h) La reserva por parte del ministerio u organismo cedente de la facultad de inspeccionar el bien objeto de autorización, para garantizar que el mismo es usado de acuerdo con los términos de la autorización.
- i) El plazo y régimen de prórroga y subrogación que, en todo caso, requerirá la previa autorización.
- j) Las causas de extinción.

La competencia para la adopción de la resolución de autorización se encuentra delegada por la Junta de Gobierno Local en el Concejal Titular del Área de Urbanismo, Espacio Público y Ciudad Circular mediante Acuerdo de fecha 24 de julio de 2024, modificado mediante acuerdo de fecha 07 de agosto de 2024, que incluye entre las competencias delegadas las siguientes:

- a) Autorizaciones de ocupación de dominio público.
- b) Autorizaciones para realización de todo tipo de eventos que se celebren en los espacios de uso público.
- c) Licencias para el uso común especial de los bienes de dominio público.

La motivación de la aprobación de una nueva ordenanza que regule las autorizaciones en dominio público para la instalación de terrazas asociadas a establecimientos de hostelería trae causa de las nuevas formas de ocio instauradas en las ciudades, que priorizan su disfrute al aire libre, incluyendo entre ellas las ligadas a estas actividades económicas. Ello ha conllevado disfuncionalidades relacionadas con la calidad de vida de los residentes, con la movilidad peatonal, e incluso con la propia actividad administrativa, desbordada tanto por la solicitud de nuevas autorizaciones como por la denuncia ciudadana de supuestos incumplimientos.

Se pretende conseguir con esta nueva regulación un equilibrio entre las diferentes posiciones enfrentadas por la ocupación del dominio público, así como garantizar la seguridad jurídica de los expedientes administrativos involucrados.

4. TRAMITACIÓN

La modificación de la ordenanza reguladora de la instalación de quioscos y terrazas de veladores de la ciudad de Logroño se encuentra contemplada en el Plan Normativo para el año 2023 aprobado mediante acuerdo plenario de fecha 01 de diciembre de 2022, siendo este el último Plan Normativo aprobado en el Ayuntamiento.

La ordenanza tiene carácter de disposición administrativa de carácter general, por lo que el procedimiento para su aprobación es el previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Su aprobación inicial corresponde al Pleno del Ayuntamiento de Logroño, en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 123.1.d) de la Ley de Bases de Régimen Local, por su carácter de disposición administrativa de carácter general. Previamente, el Proyecto de Bases Reguladoras deberá ser aprobado por la Junta de Gobierno Local, en cumplimiento del artículo 127.1.a).

El artículo 82 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Logroño establece con carácter previo y preceptivo el informe de la Asesoría Jurídica municipal para los proyectos de ordenanzas y reglamentos, a excepción de los de materia tributaria y/o económica, por lo que, con anterioridad a su aprobación por la Junta de Gobierno Local, deberá solicitarse informe a esta unidad municipal.

Resulta asimismo aplicable el artículo 95 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Logroño que prevé la apertura de un plazo de 10 días hábiles para la presentación de enmiendas al documento de forma previa a la aprobación inicial plenaria.

Tras la aprobación inicial del documento procede una información pública y audiencia a interesados por un plazo mínimo de 30 días hábiles, tras la que se procederá a, en su caso, la resolución de las alegaciones presentadas, y la posterior aprobación definitiva por Pleno.

El artículo 49 de la Ley 7/1985 prevé que *“en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”*.

Por su parte, la Ley 39/2015 de 01 de octubre del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 133, dedicado a la *Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*, incorpora al procedimiento de aprobación de este tipo de disposiciones administrativas la necesidad de realizar una consulta ciudadana con carácter previo a la elaboración del proyecto de Bases Reguladoras. Su apartado 4 establece que podrá prescindirse del trámite de consulta, audiencia e información pública en el caso de que la norma regule aspectos parciales de una materia, como concurre en este supuesto, por lo que este trámite se ha obviado por innecesario en el expediente en curso.

Esta consulta tuvo lugar entre los días 01 y 19 de julio de 2024, habiéndose recibido 50 propuestas o sugerencias a través de la sede electrónica municipal y del correo electrónico facilitado.

El análisis de las propuestas realizadas se ha efectuado en el informe de la Técnico de Administración General de Urbanismo Estratégico de fecha 10 de febrero de 2025, refiriendo la adaptación del texto realizada para aquellas sugerencias cuya adopción se ha visto viable.

La ordenanza, una vez aprobada definitivamente, deberá publicarse en el Boletín Oficial de La Rioja para su entrada en vigor, a la que será asimismo de aplicación lo previsto en el artículo 65.2 de la Ley 7/1985.

El texto de la ordenanza ha sido trabajado desde la Unidad de Urbanismo y Actividades, y, aún de forma parcial y con carácter no preceptivo, ha sido sometida a análisis de aquellas otras unidades municipales que se ha entendido pudieran verse afectadas por su contenido.

5. ANÁLISIS DE IMPACTOS

5.1 ANÁLISIS DEL IMPACTO COMPETENCIAL

La ordenanza presentada a tramitación tiene alcance general y vocación de permanencia, participando por tanto del espíritu de una disposición administrativa de carácter general.

Como se ha referido en el análisis jurídico, el orden competencial en el que se fundamenta la ordenanza se encuentra recogido en el artículo 25 de la Ley 7/1985 de 02 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, junto con el Capítulo I. Utilización de los Bienes y Derechos del Dominio Público del Título IV Uso y Explotación de los Bienes y Derechos de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas

La competencia para la adopción de la resolución de autorización se encuentra delegada por la Junta de Gobierno Local en el Concejal Titular del Área de Urbanismo, Espacio Público y Ciudad Circular mediante Acuerdo de fecha 24 de julio de 2024, modificado mediante acuerdo de fecha 07 de agosto de 2024.

5.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO ORGANIZATIVO

El incremento de las tareas de inspección, control y sancionadora previstas en el texto de la ordenanza en tramitación supone la realización de un refuerzo de personal en el área correspondiente, si se quiere asegurar la efectividad de las medidas previstas.

Es necesario en todo caso potenciar la comunicación entre las unidades municipales implicadas en el éxito de aplicación de la ordenanza.

Ello no requiere, en principio, de la modificación organizativa de la Unidad.

5.3 ANÁLISIS DEL IMPACTO PRESUPUESTARIO

Para el análisis del impacto presupuestario derivado de la aplicación de la ordenanza, al ser una cuestión afecta a las Ordenanzas Fiscales y Precios Públicos del Ayuntamiento de Logroño, se remite al diagnóstico que en ellas se realice.

5.4 ANÁLISIS DEL IMPACTO DE GÉNERO

No se prevé que la aprobación y entrada en vigor de la ordenanza pueda incorporar un impacto de género, más allá de que la pretensión de la ordenanza de reducir el apilado de mobiliario en la vía pública mediante la bonificación del almacenamiento en locales pueda disminuir la existencia de zonas de sombra o sin visibilidad de la vía pública.

Se propone la realización del seguimiento y evolución de las solicitudes de apilado en vía pública, para valorar si la medida aplicada ha resultado efectiva, y en caso contrario, valorar la utilización de otras herramientas que posibiliten la reducción de estas zonas de sombra en la ciudad.

5.5 OTROS IMPACTOS

La nueva ordenanza supone la adaptación del texto de la ordenanza a la Orden TMA/851/2021 de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, mejorando las condiciones actuales de accesibilidad de los espacios públicos afectados por la ocupación de las terrazas.

Por otro lado, esta Ordenanza se encuentra íntimamente relacionada con las ordenanzas y otros documentos reglamentarios emitidos desde esta Administración para luchar contra el ruido, previéndose medidas encaminadas a reducir las molestias sonoras generadas por las terrazas, entre ellas la más significativa que es la reducción del horario máximo de las mismas los fines de semana.

En Logroño, a la fecha de la firma

Carmen Moreno Asensio

T.A.G. de Urbanismo Estratégico