

# DICTAMEN?

# 2024

**SOBRE PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA  
ORDENANZA REGULADORA DE  
TERRAZA DE VELADORES**

*Sesión extraordinaria del Pleno de 6 de febrero de 2024*

*Consejo Económico y Social de Sevilla*  
**cess**

NO SDO  
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

## **Sumario**

<b>I. Antecedentes .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Contenido .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Valoraciones .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. Voto particular presentado por el Grupo II (CES).....</b>	<b>19</b>

## **DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA REGULADORA DE TERRAZA DE VELADORES**

El Consejo Económico y Social de Sevilla (CESS), de conformidad con las competencias atribuidas por su Reglamento en el artículo 5.1.b), previo análisis y tramitación de la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Movilidad, de acuerdo con el artículo 17.1.a), en sus reuniones celebradas los días 19, 24, 26 y 30 de enero, y 2 de febrero de 2024, y con la aprobación del Pleno, al amparo del artículo 13.2.a), emite en su sesión extraordinaria del día 6 de febrero de 2024, el siguiente

### ***D i c t a m e n***

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 16 de enero de 2024 tiene entrada en el Consejo Económico y Social escrito procedente de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente (GUMA) del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, solicitando a los efectos previstos en el artículo 5.1.b) del Reglamento del CESS, la emisión por parte del Consejo de un dictamen sobre el proyecto de modificación de la Ordenanza reguladora de terraza de veladores.

Junto a la anterior petición, se remite al CESS por la GUMA el expediente instruido para la modificación de la citada ordenanza.

La Comisión de Urbanismo, Vivienda y Movilidad, cuyos miembros fueron por el Grupo Primero, D<sup>ª</sup>. Mercedes Manzano Núñez, D. Juan Serrano Navarro, D<sup>ª</sup>. María Iglesias Domínguez, D. Jorge Carlos Lebrón Sereno, D. Antonio Ortiz Serrano, y D. Diego Carlos García Cebrián; por el Grupo Segundo, D<sup>ª</sup>. M<sup>ª</sup> Eugenia Millán Zamorano, D. Antonio Montero Sines, y D. Eduardo Martínez Zúñiga; y por el Grupo Tercero, D. Manuel Luis Garfia Brito, y D. Manuel Jiménez Algora, contando con la participación de la Presidenta del CESS, D<sup>ª</sup>. Milagro Martín López, se reunió los días 19, 24, 26 y 30 de enero, y 2 de febrero de 2024, con el fin de elaborar la correspondiente Propuesta de Dictamen. Asistieron como invitados D. Francisco José Corpas Rojo, D. Manuel Jesús Porras Sánchez y D. Jesús Nieto González. Y asistió como asesor D. Juan Afonso Regalado.

## **II. CONTENIDO**

Las modificaciones más significativas de la propuesta de modificación de la Ordenanza de Veladores según el Servicio de Ordenación de la Vía Pública de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente son las siguientes:

- En el art. 3, respecto de los establecimientos que pueden solicitar licencia de veladores, en adaptación al nomenclátor, Decreto 155/2018, se modifica este artículo ampliándolo a hostelería, que incluye con música y sin música, así como a establecimientos de ocio y esparcimiento, salvo salones de celebraciones y discotecas de menores a los que no se permiten los veladores. Así mismo, se limita la posibilidad de instalar veladores a comercio menor de alimentación, autorizándose solo a heladerías.

Respecto de los servicios de restauración de los hoteles se ajusta el texto, establecimientos hoteleros que tengan autorizada la actividad de hostelería y/o esparcimiento como complementaria a la actividad de hospedaje, siempre que dichas actividades complementarias de hostelería o esparcimiento se desarrollen en planta y dispongan de un acceso independiente desde la vía pública. Así mismo, se excluyen las viviendas con fines turísticos.

- En el art. 3.4 y art. 26 se incluye un nuevo supuesto de Declaración Responsable para pequeños ajustes de dimensiones y distribución de mobiliario sin modificar su número ni elementos considerados esenciales (ubicación, dimensiones y perímetro).
- En el art. 4. y art. 16 se modifica la vigencia de la licencia de veladores a un máximo de 3 años.
- En el art. 5, respecto a las obligaciones del titular, se sistematizan las obligaciones que estaban reguladas ya en otros artículos del texto.
- En el art. 7, respecto al horario de cierre de las terrazas de veladores, se modifica en las zonas acústicamente saturadas y se incluyen los viernes en cuanto a los periodos en que se retrasa una hora.
- En el art. 8, respecto a las formas de ocupación, se incluyen como nuevas formas de ocupación plataforma en banda de aparcamiento y cruzando calzada.
- En el art. 9 Condiciones estéticas, se establecen condiciones de materiales y color del mobiliario de la terraza

- En el art. 10 Condiciones de ocupación, se realizan adaptaciones a normativa de accesibilidad. Así mismo, se establece que toda instalación que se disponga en la zona de veladores debe quedar recogida en la documentación técnica tramitada en la licencia de apertura o Declaración Responsable que legalice la actividad.

Respecto de la instalación de terrazas de veladores en BIC, entornos BIC y frentes de fachada de edificios catalogados con nivel A o B, además de que serán objeto de valoración concreta respecto de la afección patrimonial, se ha incluido que no son autorizables terrazas de veladores adosadas a las fachadas de los edificios declarados BIC así como catalogados con nivel A o B de protección.

- En el art. 11 Elementos de sombra, se prohíben los toldos aislados como elemento de sombra de la terraza en el Conjunto Histórico.
- En el art. 12 Espacios físicamente saturados y espacios prohibidos, se establece el plazo para su tramitación (6 meses).
- En el art. 13 Prohibiciones, se sistematizan prohibiciones que estaban regulados en otros artículos del texto y otras ordenanzas (Ordenanza de Ruidos). Como aportación se ha incluido, en cuanto a la prohibición de servir a la terraza de veladores a través de ventanas abiertas en fachada, la salvedad del uso exclusivo por camareros.
- Se añade un nuevo artículo, el art. 14 Establecimientos emblemáticos que por las características del acerado no pueden tener terrazas de veladores en las condiciones establecidas
- En el art. 18 y siguientes (Procedimiento) se establece una adaptación a la Ley Procedimiento 39/2015, así como al Estudio Acústico establecido en el 155/2018 y Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica.

Entre las modificaciones hay que significar que para las terrazas de veladores en suelo privado de uso público es precisa la autorización del titular del suelo.

- En el art. 30 y siguientes, Régimen Disciplinario y Sancionador, se adapta a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), y su Reglamento.

Tanto respecto de las multas coercitivas impuestas como medidas provisionales de cese del uso como de restablecimiento de la legalidad (art

31 y 32), se establece que la imposición de dos multas coercitivas o más podrá dar lugar a la revocación de la autorización en caso de que la tuviera, así como se podrá no conceder nueva autorización de terraza de veladores tanto para el periodo restante de la autorización revocada como del siguiente periodo autorizado.

Así mismo, se ajusta el importe de las sanciones graves y muy graves a la LISTA, se establece que los incumplimientos reiterados podrán ser puestos en conocimiento de la Fiscalía a los efectos oportunos, y se adapta el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa del procedimiento sancionador a lo establecido en la LISTA, un año a contar desde la fecha del acuerdo de inicio.

- En la nueva Disposición Adicional Sexta se modifica la letra a) del apartado 10 del artículo 30 de la Ordenanza contra la contaminación acústica, ruidos y vibraciones con esta nueva redacción: "10. En la zona de veladores autorizada queda prohibido: a) Servir comidas o bebidas al público cuando éste las consuma permaneciendo de pie dentro de dicha zona, o fuera de ella en zonas aledañas a la actividad principal, excepto para los establecimientos emblemáticos a los que se otorgue autorización excepcional para el consumo de bebidas de conformidad con la regulación establecida en el artículo 14 de la Ordenanza reguladora de Terrazas de Veladores."
- Se añade una nueva Disposición Adicional Séptima.
- Y por último se propone la inclusión de los siguientes Anexos: Anexo I Modelos (solicitud licencia, DR, comunicación previa); Anexo II Condiciones técnicas de ubicación e instalación de la terraza de veladores en zona de aparcamiento, y Anexo III Tipología y dimensiones del mobiliario de la terraza de veladores.

### III. VALORACIONES

El pasado día 16 de enero tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Sevilla la propuesta de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla de modificación de la Ordenanza Reguladora de las terrazas de veladores.

Es competencia propiamente del Consejo, por ser una de sus funciones asesor sobre la calidad de las normas que se le someten a su consideración.

El Servicio de Ordenación de la Vía Pública ha iniciado los trámites administrativos previos para modificar la Ordenanza Reguladora de las Terrazas de Veladores. Como quiera que junto con el traslado del proyecto al CESS se ha dado audiencia por plazo de 20 días a los ciudadanos afectados y se ha recabado directamente la opinión de los miembros de la Comisión Especial de Terrazas de Veladores y a las entidades invitadas a dicha Comisión, en cuanto organizaciones representativas de intereses que pudieran verse afectados por la norma, se entiende que el texto que finalmente se someta al pleno podrá ser distinto respecto del borrador remitido.

Sin ánimo de realizar un estudio pormenorizado del texto normativo que se somete, que consta de 5 Capítulos con 41 artículos, 7 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, 4 disposiciones finales y 3 anexos, se considera necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, se ha de poner de manifiesto que la exposición de motivos del texto es la que contiene el texto actualmente vigente, de modo que se puede concluir que la modificación propuesta carece de una verdadera exposición de motivos que justifique la necesidad de la modificación propuesta.

Ciertamente el objetivo de la Ordenanza es la ordenación de las habituales terrazas de establecimientos de hostelería que salpican la práctica totalidad de nuestra Ciudad, tanto en la zona más céntrica como en los barrios, proyectando, como bien dice el texto de la exposición remitida, una imagen abierta y acogedora de nuestra Ciudad, que contribuye en cierta medida a que el sector servicios sea el motor económico de la Ciudad.

De este modo, la Ordenanza pretende conciliar el uso del espacio público de tal manera que, por un lado, contribuya y ayude al sector de la hostelería en el desarrollo de su actividad, y por otro, ello no sea óbice para que toda la ciudadanía pueda disfrutar del espacio público sin restricciones. A cuyo efecto, y siendo conscientes de que el uso del espacio público con veladores constituye un foco de ruidos que puede llegar a colisionar con el derecho al descanso de la

ciudadanía, el establecimiento de límites de las autorizaciones y de precisiones en las instalaciones que contempla esta Ordenanza, vienen a poner de manifiesto que evidentemente el objeto de la Ordenanza es la búsqueda del equilibrio entre el derecho o la aspiración del sector de la hostelería al desarrollo de la actividad económica en las condiciones más ventajosas posibles y el derecho de la ciudadanía en general al descanso y al libre y pacífico goce de los espacios públicos.

Este equilibrio se entiende que no es una cuestión ni mucho menos fácil, y siendo además conscientes de que existe en nuestra ciudad una gran variedad de situaciones, muchas de ellas consolidadas a lo largo de los años, procedería realizar un análisis mucho más sosegado del que se desprende del texto remitido, con intervención de todos los sectores implicados (hosteleros, vecinos, consumidores y administración).

En este sentido, además de la ausencia de una exposición de motivos que permita arrojar luz acerca de la necesidad de las reformas que se contemplan, se puede apreciar que el texto remitido, en muchos casos se limita a transcribir lo que sería el texto actualmente vigente, lo que en muchos casos no es así. A modo de ejemplo se puede apreciar que la Disposición Derogatoria del texto propuesto establece la derogación de la Ordenanza Reguladora aprobada en Pleno del Ayuntamiento de 20 de noviembre de 2009 (BOP 280 de 3 de diciembre de 2009), cuando lo cierto y verdad es que con posterioridad a dicha fecha se han aprobado dos textos de la Ordenanza, uno por Acuerdo Plenario de 1 de abril de 2013, publicado en BOP 106 de 10 de mayo de 2013, y otro, el que se entiende como vigente, publicado íntegramente en BOP 184 de 8 de agosto de 2020.

Con independencia de que ello se justifica por el Servicio de Ocupación de Vía Pública en que se trata de una modificación o reforma y no en una nueva ordenanza, lo cierto es que puede generar confusión a la hora de comparar la regulación actual con la anterior (que no es la derogada de 2009, sino la de 2013 con las modificaciones introducidas en 2020).

Una exposición de motivos propia de esta modificación de la reforma ayudaría a este CESS y al resto de la ciudadanía a entender la delimitación del ámbito de aplicación que se contiene en el artículo 3, a cuyo efecto no se alcanza a entender los motivos que llevan a la Corporación a proponer la posibilidad de autorizar terraza a las heladerías, pero no a confiterías, churrerías o freidurías que sí eran susceptibles de ser autorizadas con el marco jurídico anterior.

En las respuestas facilitadas por el Servicio de Ocupación se justifica dicha medida en una cuestión legal relacionada con el catálogo de actividades económicas, y las posibilidades que tienen los establecimientos en función del epígrafe para el que han sido autorizadas, por lo que se ha de entenderla justificada a la luz de dichas respuestas.

En el mismo sentido, una exposición de motivo podría permitir encontrar justificación a algunas de las medidas que contempla el proyecto de Ordenanza. Así, el artículo 7 está estableciendo, respecto del marco jurídico vigente, una ampliación del límite horario hasta las 24 horas (una hora más, en Navidades, Semana Santa, Feria de abril, viernes, festivos y vísperas de festivos), lo que supone también una ampliación del número de días. Todo ello sin perjuicio de la media hora adicional para recogida de la terraza que ya existía anteriormente. Y lo que es más significativo, esta ampliación afecta precisa y únicamente a las zonas acústicamente saturadas, siendo de todos conocido que una terraza es una fuente de emisiones acústicas. Evidentemente, para ello no se encuentra explicación.

Como decimos, reconociendo la dificultad de la conciliación de intereses y la diversidad de situaciones que han de ser reguladas por la Ordenanza que nos ocupa, se ha de poner de relieve que el texto remitido suscita no pocas preocupaciones desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

Ciertamente se trata de una regulación que puede presentar una casuística compleja y variada, no obstante, ello no justifica las constantes remisiones a conceptos jurídicos indeterminados o genéricos, que en definitiva van a dar lugar a que todo dependa del criterio del técnico municipal al que se encomiende el expediente, o bien de instrucciones internas para tratar de evitar situaciones de desigualdad de trato.

Así, sin salir del artículo 3, en su apartado 3 se reserva la licencia cuando “se pretenda modificar alguno de los elementos considerados esenciales: ubicación, dimensiones y perímetro”. Sin embargo, en el apartado 4 se relega a declaración responsable cuando se trate de pequeños ajustes de dimensiones y distribución. Es decir, no se definen qué son “pequeños ajustes de dimensión”.

Por otro lado, se viene a establecer una prolija y concreta regulación en determinadas materias, tales como horarios y condiciones generales de los establecimientos, sin embargo, la introducción de excepciones puede vaciar de contenido dicha regulación (artículo 8.1.b) in fine: “se podrán valorar otras formas de ocupación previstas en esta ordenanza a fin de garantizar el itinerario peatonal accesible”), lo que apunta a que se podrá autorizar y no solo valorar.

En el mismo sentido el apartado 8.1.c) segundo párrafo establece que cuando concurren varios establecimientos con fachada a lo que puede ser una misma terraza se prevé que se pueda realizar un Estudio de Regularización de los Usos, sin embargo, no establece si lo han de hacer los interesados o lo hace la Administración, como tampoco se indica si para ello es preciso que consten dos solicitudes o basta con que los Servicios Técnicos Municipales constaten la concurrencia de establecimientos.

En el 8.1.d) se prevé la posibilidad de que la terraza ocupe plazas de estacionamiento, ya sea en el acerado de su fachada o en la de enfrente, pero al ser de carácter excepcional “queda en todo caso supeditada a criterios de minimización, debiendo prevalecer la utilización pública del espacio”.

Pero la Disposición adicional 4ª, Ordenanza actual BOP 08 agosto 2020, regula el carácter excepcional: “por la celebración de eventos de relevante interés para la ciudad o cuando las circunstancias de índole económicas, sanitarias o sociales de interés general lo aconsejen, por la Junta de Gobierno Local se podrá acordar, de forma motivada, para todo el termino municipal o para zonas concretas del mismo, horarios, condiciones y formas de ocupación de las terrazas de veladores, modificando las establecidas en los artículos 7, 8 y 10 de la presente Ordenanza, con objeto de dar una respuesta más adaptada a las posibilidades y modalidades del desarrollo de la actividad conforme a los condicionantes y requerimientos que motiven el carácter excepcional.”, disposición que tenía por objeto la posibilidad de la adopción de medidas con carácter excepcional y transitorio, como así queda expresado en la Junta de Gobierno Local de la ciudad de Sevilla, en sesión celebrada el 8 de mayo de 2020. El periodo para estas medidas serán de aplicación hasta la entrada en vigor de la modificación prevista de la Ordenanza reguladora de Terrazas de Veladores, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de la ciudad de Sevilla, en sesión celebrada el 8 de septiembre de 2023.

Lo cual en definitiva parece dejar en manos del técnico instructor del expediente en qué consiste ese criterio de minimización, toda vez que no parece que la existencia de más o menos plazas de aparcamiento en superficie en la zona sea un criterio a tener en cuenta. De hecho, el informe favorable del Área de Movilidad solo parece procedente en los casos en que no exista señalización horizontal o se trate de aparcamiento reservado para motos. Es decir, con el texto en la mano, no se puede determinar con certezas en qué casos va a ser procedente la instalación de una plataforma de veladores, de las que se vinieron autorizando excepcional y transitoriamente en la época de la crisis sanitaria que originó la excepcionalidad. Algo que, según parece, se regula en el anexo II de la Ordenanza, el cual, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta

puede ser modificado por el órgano competente de la Gerencia, sin que ello suponga modificación de la Ordenanza. Desde este CESS, con independencia de la Delegación en favor de la Gerencia de Urbanismo, se considera que en esta materia tanto las disposiciones de ejecución, desarrollo o interpretación de la Ordenanza deben ser objeto de publicación.

Y desde luego la modificación del Anexo II, que no deja de ser una concreción del artículo 8, implica una modificación de la Ordenanza que, salvo mejor criterio, debería tener el trámite correspondiente. No obstante, y para el caso de que la modificación del Anexo II no se considere modificación de la Ordenanza, en todo caso, debería tener la máxima publicidad, dada las implicaciones y afecciones que puede tener para la generalidad de la ciudadanía y la convivencia.

Otro ejemplo de la sensación de inseguridad que transmite el texto de la Ordenanza se encuentra en el último párrafo del artículo 8, en el que se vuelve a excepcionar la regla general con redacción en términos de facultad (“podrán”, “podría”) justificadas en “cuestiones espaciales”, “de tradición”, “espacios singulares” que no están definidos, y que, por ende, vuelven a quedar a criterio del instructor del expediente.

También se echa de menos la exposición de motivos a la hora de analizar algunos de los puntos introducidos en el artículo 9 en el que se prohíbe, por ejemplo, la utilización de sillas moldeadas de una pieza en plástico, resina, ... así como las sillas plegables (excepto de madera) en el ámbito del Conjunto Histórico. Esta prohibición, utilizando la lógica, la se puede entender justificada en algunos modelos, sin embargo, en la actualidad existe mobiliario realizado en resina simulando al mimbre, cuya apariencia no se considera que distorsione dentro del Conjunto Histórico de la Ciudad. Como se indicó anteriormente, la diversa casuística dada la multitud de establecimientos determina la complejidad del texto normativo que se analiza.

Y en el mismo sentido, tampoco se alcanza a ver la justificación de la necesidad de que las sombrillas, parasoles, toldos, ... tenga que tener color claro (blanco, marfil o tierra) cuando lo cierto y verdad es que la realidad física pone de manifiesto la abundancia de toldos y estructuras de color negro, incluso en el interior del Conjunto Histórico, instalaciones que, por su elevado número, se entiende que han venido siendo autorizadas sin que se haya constatado ningún clamor popular o técnico contra ellas.

Igualmente, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, sería conveniente que respecto de los diseños específicos de mobiliario urbano para las terrazas de veladores que pudiera aprobar en un futuro el Ayuntamiento, al menos se definieran cuáles son las áreas o espacios emblemáticos en los que el

Ayuntamiento se reserva dicha facultad. Algo que se entiende deseable desde el punto de vista del hostelero que, obtenida su autorización, realiza una inversión que por la eventual aprobación de un diseño específico, tuviera que ser retirado antes de que pueda ser amortizada la inversión.

En el artículo 10, al regular las condiciones de ocupación de las terrazas en caso de concurrencia con carriles-bici o de emergencia, se establece que podrá ser obligatorio disponer de un elemento separador, sin embargo, se vuelve a indicar "atendiendo a las circunstancias" pero sin definir cuáles son las circunstancias que determinan la obligatoriedad. De este modo, puede darse el caso de que a algunos establecimientos con terraza contigua a un carril-bici se les exija el elemento separador y a otros no, sin que, al menos en la Ordenanza, se recojan las circunstancias que justificarían dicha diferencia de trato.

Otro elemento que puede generar distorsiones en la regulación del sector es el que se viene a regular en los artículos 13 y 14 de la Ordenanza, al excepcionar las prohibiciones generales a determinados establecimientos a los que se considera "establecimientos emblemáticos."

A estos efectos, según la Ordenanza, el carácter de emblemático se otorga en función de su actividad singular, antigüedad o relevancia en la cultura tradicional sevillana, estableciéndose que anualmente se podrá publicar la relación que se acoge a las excepciones.

Al respecto, en primer lugar, hay que indicar que puede generar confusión si tenemos en cuenta que existe en el ámbito municipal la Ordenanza Reguladora de la Concesión y Utilización del distintivo "Establecimientos Emblemáticos de la Ciudad de Sevilla" (BOP 90 de 21 de abril de 2021). Sin embargo, el proyecto de Ordenanza remitido no contiene ninguna remisión a dicha Ordenanza, con lo que el día que se publique dicha relación conforme al artículo 14, pueden concurrir en la ciudad los establecimientos emblemáticos en función de la Ordenanza de 2021 y los que lo son por la Ordenanza que nos ocupa. Así pues, sería conveniente, o bien la remisión a la Ordenanza de 2021 o bien el cambio de denominación para evitar confusiones.

Y por otro lado, al respecto cabe reiterar lo que se viene planteando con carácter general, es decir, la falta de definición de los parámetros que dan lugar al reconocimiento de "establecimiento emblemático" a fin de dotarlo de la mayor objetividad posible. O dicho de otro, si un parámetro es la antigüedad, la Ordenanza debería determinar cuántos años y si computan las distintas titularidades o denominaciones que haya podido tener el establecimiento. Respecto a la actividad singular, igualmente habrá que definirlo, partiendo del

hecho de que las actividades de los establecimientos susceptibles de autorización están definidas en el ámbito de aplicación.

Este CESS es consciente de la dificultad de definir con carácter general esta categoría de establecimientos, sin que la misma constituya una reserva de dispensación prohibida por el Ordenamiento Jurídico.

Por ello, y para que tanto hosteleros como la ciudadanía en general pueda entender el diferente tratamiento de estos establecimientos, se considera necesaria la definición y determinación de los parámetros que conllevarían la consideración de “establecimiento emblemático” a fin de evitar desigualdades y agravios comparativos.

Dada la importancia de las excepciones a las que pueden acogerse estos establecimientos, se estima conveniente que la publicación del listado de establecimientos con dicha distinción no sea facultativa, como la configura el artículo 14 del proyecto, sino que sea obligatoria en orden a que toda la ciudadanía conozca el marco jurídico aplicable en cada caso.

Por último, en relación con el marco regulatorio, se insiste en que esta Ordenanza, junto con otras como la ordenanza contra la contaminación acústica, ruidos y vibraciones, debe contribuir a definir los límites entre el desarrollo de la actividad hostelera y el uso común de los viarios públicos, todo ello desde el prisma del derecho al descanso de la ciudadanía que subyace en los límites impuestos en los casos de autorización de la ocupación del espacio público con veladores que regula esta Ordenanza. Y con independencia de que para ello, lo más adecuado es la concreta definición de las condiciones de ocupación, lo cierto y verdad es que esta nueva Ordenanza debe venir acompañada de una adecuada vigilancia de su cumplimiento. Es decir, no basta con definir las condiciones de ocupación, sino que es preciso vigilar su cumplimiento. Lo cual nos lleva a realizar varias consideraciones acerca del régimen sancionador establecido en la Ordenanza.

## **RÉGIMEN SANCIONADOR**

Igualmente, las modificaciones introducidas en el régimen sancionador puede generar dudas acerca del marco legal aplicable, por cuanto el artículo 34 introduce un segundo párrafo que parece de aplicación general a todas las infracciones de la Ordenanza, dada la locución “al suponer un uso del suelo”, del marco legal establecido por el Reglamento General de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Ciertamente la similitud del texto propuesto en la Ordenanza remitida y el establecido actualmente en el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (BOJA 232, de 2 de diciembre de 2022 en la

actualidad es indudable, sin embargo, las modificaciones que puedan introducirse en lo sucesivo en una norma y otra puede generar problemas de aplicación en el futuro.

Dentro del régimen sancionador, además de lo anteriormente indicado, se destaca que la reforma introducida en el artículo 32 (restablecimiento de la legalidad), tendente a garantizar el cumplimiento de las órdenes de restitución por la que “el incumplimiento de la orden de restitución, con la imposición de dos multas coercitivas o más, podrá dar lugar a la revocación de la autorización de terraza de veladores en caso de que la tuviera”, vuelve a dejar en manos de la Administración la decisión, sin sometimiento a criterio alguno.

Es decir, al establecerse como facultativo (“podrá”) se puede llegar a la conclusión de que un establecimiento, pese a incumplir la orden de restitución y tener multas coercitivas, no acabe con la autorización revocada. Si el Ayuntamiento ha introducido esta reforma, se entiende que es porque se considera una medida adecuada para el cumplimiento de la orden de restitución. Y de ser ello así, lo lógico sería que se aplicara “en todo caso” y no de forma facultativa, lo que puede dar lugar a diferencias de criterio en atención al instructor de cada expediente.

Lo mismo cabe indicar respecto de la redacción del segundo párrafo introducido en el artículo 37, en el que se vuelve a establecer, ahora como sanción accesoria, la revocación de la licencia/declaración responsable un mínimo de 6 meses para las infracciones graves o inhabilitación para su obtención en caso de infracciones muy graves. En ambos esta sanción accesoria vuelve a tener naturaleza facultativa (“podrá”).

Se entiende que tanto para el hostelero, presunto responsable, como para los ciudadanos que pudieran considerarse perjudicados por la comisión de la infracción, sería conveniente introducir certezas en el texto. Es decir, a modo de ejemplo, se entiende que desde el punto de vista de la seguridad jurídica, lo deseable es que la Ordenanza determine cuántas infracciones graves o muy graves darán lugar a la revocación o a la inhabilitación para su obtención, y por cuanto tiempo, estableciendo la horquilla correspondiente.

Y para concluir respecto del régimen sancionador, no se puede dejar de poner de manifiesto que respecto de la cuantificación de las sanciones, en la que se ha producido un notable incremento fruto -se entiende- de su acomodación al Reglamento General de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, este CESS quiere trasladar a la Corporación el estudio de la posibilidad de introducir el principio de la capacidad económica del presunto infractor. Esto es, algo similar a lo establecido en el Código Penal vigente a partir de la reforma

de 1995, por el que las sanciones económicas se fijan estableciendo un módulo día/multa, con una horquilla de 2 a 400 €/día, que se fija en función de la capacidad económica del acusado. En este caso, tratándose de establecimientos comerciales, la horquilla se podría fijar en función del volumen anual de facturación o Impuesto sobre Sociedades o IRPF.

Y ello por cuanto, con la sanción lo que en definitiva se pretende no es recaudar, sino disuadir del comportamiento incorrecto. Y evidentemente, aunque la infracción sea la misma, ya la cometa un establecimiento con un importante volumen de ingresos, ya la cometa un pequeño bar de barrio, lo cierto y verdad es que la sanción no debe ni dar lugar ni al cierre de la actividad, ni a que el establecimiento la asuma como parte de su estructura de costes. Y para ello, se entiende que lo correcto es introducir la variable del volumen de negocio del presunto infractor, con las debidas garantías y total transparencia.

En último lugar, dado que se aprecian nuevas exigencias que no contemplaba el marco regulatorio anterior, a este CESS le preocupa en gran medida el régimen transitorio.

## **RÉGIMEN TRANSITORIO**

En la DT 1ª se indica que “todos los elementos de mobiliario o accesorios de las terrazas de veladores que se encuentre instalados en el momento de entrar en vigor esta Ordenanza deberán adaptarse a las prescripciones fijadas en la misma, exigiéndose su cumplimiento para la renovación de las correspondientes licencias municipales/declaraciones responsables para la implantación o renovación de terrazas de veladores”, lo que unido a la redacción de la DT 4ª y a que, en la actualidad, la duración de las licencias es de un único año; lo cierto y verdad es que, en definitiva, a final de año decaen todas las licencias/declaraciones responsables que no respeten lo consignado en el nuevo texto.

Teniendo en cuenta que a lo largo del texto se introducen cambios que podrían avocar a la sustitución de mesas, sillas, toldos, sombrillas, estructuras más o menos permanentes, podría resultar justificado el establecimiento de un período transitorio mayor pensando en aquellos establecimientos que hayan realizado su inversión recientemente, como reconoce el proyecto en algunos supuestos.

Igualmente podría resultar adecuado clarificar el régimen de autorización (licencia o declaración responsable) de aquellos establecimientos que, habiendo obtenido su licencia hace años, se encuentren actualmente sujetos a declaración responsable, sobre todo teniendo en cuenta que al renovar la licencia mediante declaración responsable, pueden incurrir en incorrecciones,

pues aún no habiendo modificado nada su terraza, puede encontrarse afectada por alguna modificación introducida por la Ordenanza.

## **CONCLUSIONES**

Este CESS considera que el texto resulta inconcreto y confuso, se encuentra salpicado de conceptos jurídicos indeterminados, temas abiertos y márgenes de discrecionalidad, que provocan falta de claridad e inseguridad jurídica.

La ausencia de una exposición de motivos específica de la modificación propuesta impide la valoración de la intencionalidad y la coherencia jurídica de la norma para poner orden en las situaciones de conflictividad que se producen entre el interés particular establecimiento y el interés general de la ciudadanía sobre el espacio público. Algo que resulta más patente ante la falta de explicación de la medida de consolidar las ocupaciones, en principio excepcionales y transitorias, de las plataformas sobre plazas de estacionamiento y terrazas en cruce de calzada, a las que se refiere el artículo 8 y el anexo II.

En definitiva, teniendo en cuenta que estas autorizaciones conceden un derecho a un aprovechamiento privativo de un espacio público, la Corporación, a través de esta Ordenanza, debe extremar la precaución al concederlas, salvaguardando:

- la accesibilidad y libre deambulaci3n de los ciudadanos, se echa en falta un an3lisis t3cnico que venga a avalar la compatibilidad entre ambos intereses.
- el patrimonio hist3rico, a fin de que determinadas zonas con alta densidad de establecimientos, no hagan perder la personalidad y garantice su protecci3n.
- y, como no, la convivencia, a cuyo efecto hay que ser consciente que el aumento horario de cierre de las terrazas son un elemento generador de ruidos que contribuir3 a generar conflictos entre los hosteleros y residentes.
- En relaci3n al exceso de regulaci3n y ornato, las pol3ticas de atracci3n de turismo han llegado al punto de asemejar el centro hist3rico a un parque de atracciones, donde los colores y la uniformidad de los establecimientos y sus terrazas tienen regulaci3n que fijan desde el tipo de silla, hasta el color de los toldos. Con ello, corremos el riesgo de, que al adoptar de otras ciudades tur3sticas las cualidades que le dan estilo, perder nuestra idiosincrasia y originalidad.

A criterio de este CESS la Corporación debería realizar un esfuerzo didáctico a fin de que, tanto los sectores implicados como la ciudadanía en general, puedan entender qué se persigue con la reforma y cómo las medidas que se proponen van a contribuir a mejorar la convivencia y la imagen de ciudad abierta que tiene Sevilla.

Así mismo, se espera que la corporación tenga en cuenta las valoraciones realizadas por este órgano, así como que se nos informe de las modificaciones que se realicen en esta ordenanza o en su proyecto.

## **IV. VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR EL GRUPO II (CES)**

El pasado día 16 de enero tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Sevilla la propuesta de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla de modificación de la Ordenanza Reguladora de las terrazas de veladores.

En primer lugar entendemos que el texto que se ha enviado al CESS no es el texto que finalmente se va a someter al Pleno ya que, junto a la petición de informe al Consejo, también se le ha dado traslado a los ciudadanos y sectores afectados, por lo que es de seguro que el texto definitivo diste en parte del presentado a este CESS.

Sin realizar un estudio pormenorizado del texto normativo, se realizan las siguientes consideraciones:

### **1.- Sobre la Exposición de motivos**

En primer lugar, vemos que la exposición de motivos del texto es la que contiene la actual ordenanza.

Entendemos que sería necesario que la propuesta de modificación viniese acompañada de una verdadera exposición de motivos que justificara muchas de las modificaciones que se proponen incluir.

Ya la actual exposición de motivos establece que *“El Ayuntamiento de Sevilla en respuesta a la gran demanda existente de este tipo de instalaciones tradicionales en la ciudad, que contribuyen al esparcimiento y a las relaciones sociales, y que favorecen la proyección de una imagen abierta y acogedora de nuestra ciudad y sus gentes, ha realizado una serie de actuaciones a fin de promover las condiciones necesarias para mejorar las instalaciones de las terrazas de veladores existentes en los espacios públicos de Sevilla, así como ordenar la instalación de los elementos integrantes de dichas terrazas de veladores”*.

Para ello entendemos que debe quedar reflejada en esta exposición de motivos la terraza de veladores desde una perspectiva positiva, al tratarse de un servicio necesario y **urbanizador** de nuestra ciudad. La terraza de veladores contribuye a convertir los espacios de uso público en lugares para la convivencia y las relaciones sociales así como genera sinergias en torno al empleo, la economía, y el turismo.

Las terrazas de veladores se han convertido en la actualidad en un elemento principal de la actividad y no un elemento accesorio de la misma. Debemos tener

presentes que la pandemia ha modificado el comportamiento de los consumidores y lo que el usuario demanda en una ciudad como Sevilla es calle y sol.

No obstante, no podemos olvidar que la Ordenanza busca conciliar por un lado el uso del espacio público por parte del sector de la hostelería en el desarrollo su actividad, y por otro, el disfrute del espacio público por la ciudadanía, equilibrio que entendemos no es ni mucho menos fácil.

## **2.-Sobre el articulado**

A lo largo del articulado encontramos redacciones que pueden causar inseguridad jurídica. Hay constantes remisiones a conceptos jurídicos indeterminados o genéricos, que en definitiva van a dar lugar a que todo dependa del criterio del técnico municipal al que se encomiende el expediente, o bien de instrucciones internas para tratar de evitar situaciones de desigualdad de trato:

-Artículo 3, en su apartado 3 se reserva a licencia cuando “se pretenda modificar alguno de los elementos considerados esenciales: ubicación, dimensiones y perímetro”. Sin embargo en el apartado 4 se relega a declaración responsable cuando se trate de pequeños ajustes de dimensiones y distribución. Es decir, no se definen qué son “pequeños ajustes de dimensión”

-Art- 8 regula las condiciones generales de los establecimientos, sin embargo, la redacción final del apartado b, podría vaciar de contenido la regulación “se podrán valorar otras formas de ocupación previstas en esta ordenanza a fin de garantizar el itinerario peatonal accesible”), lo que apunta a que se podrá autorizar y no solo valorar.

En el mismo sentido el apartado 8 c) segundo párrafo establece que cuando concurren varios establecimientos con fachada a lo que puede ser una misma terraza se prevé que se pueda realizar un Estudio de Regularización de los Usos, sin embargo, no establece si lo han de hacer los interesados o lo hace la Administración, como tampoco se indica si para ello es preciso que consten dos solicitudes o basta con que los Servicios Técnicos Municipales constaten la concurrencia de establecimientos.

En el 8 d) se prevé la posibilidad de que la terraza ocupe plazas de estacionamiento, ya sea en el acerado de su fachada o en la de enfrente, pero al ser de carácter excepcional “*queda en todo caso supeditada a criterios de minimización, debiendo prevalecer la utilización pública del espacio*”. Lo cual en definitiva parece dejar en manos del técnico instructor del expediente en qué

consiste ese criterio de minimización, por lo que parece que no se puede determinar en qué casos va a ser procedente la instalación de una plataforma de veladores.

Debemos tener presente que a pesar de que esta medida se estipuló como una solución temporal debido a las limitaciones impuestas por la pandemia, lo cierto es que el resultado ha sido muy beneficioso tanto para hosteleros como para usuarios por lo que creemos muy favorable que se establezcan su regulación de forma permanente.

Igual ocurre en el último párrafo del artículo 8, en el que se vuelve a excepcionar la regla general con redacción en términos de facultad (“podrán”, “podría”) justificadas en “cuestiones espaciales”, “de tradición”, “espacios singulares” que no están definidos, y que, por ende, vuelven a quedar a criterio del instructor del expediente.

Art. 9. No queda motivado algunos de los puntos en el que se prohíbe, por ejemplo la utilización de sillas moldeadas de una pieza en plástico, resina,... así como las sillas plegables (excepto de madera) en el ámbito del Conjunto Histórico. Entendemos, que existe en el mercado una gran variedad de sillas termoconformadas de muchísima calidad que si tendrían cabida y que no consideramos que distorsione dentro del Conjunto Histórico de la Ciudad.

De igual forma tampoco queda justificado que las sombrillas, parasoles, toldos, ... tenga que tener color claro (blanco, marfil o tierra) cuando lo cierto y verdad es que encontramos todos y estructuras de color negro, incluso en el interior del Conjunto Histórico.

En cuanto a los diseños específicos de mobiliario urbano para las terrazas de veladores que pudiera aprobar en un futuro el Ayuntamiento, sería deseable que se definieran cuáles son las áreas o espacios emblemáticos en los que el Ayuntamiento se va reserva dicha facultad.

En el artículo 10, al regular las condiciones de ocupación de las terrazas en caso de concurrencia con carriles-bici o de emergencia, se establece que podrá ser obligatorio disponer de un elemento separador, sin embargo, se vuelve a indicar “atendiendo a las circunstancias” pero sin definir cuáles son las circunstancias que determinan la obligatoriedad. De este modo, puede darse la circunstancia de que a algunos establecimientos con terraza contigua a un carril-bici se les exija el elemento separador y a otros no, sin que, al menos en la Ordenanza, se recojan las circunstancias que justificarían dicha diferencia de trato.

Otro elemento cuya regulación no queda clara lo encontramos en el artículo 14, al excepcionar de las prohibiciones generales a determinados establecimientos a los que se considera “establecimientos emblemáticos.”

Existe una Ordenanza Reguladora de la Concesión y Utilización del distintivo “Establecimientos Emblemáticos de la Ciudad de Sevilla” (BOP 90 de 21 de abril de 2021), sin embargo el proyecto de Ordenanza remitido no contiene ninguna remisión a dicha Ordenanza. Por ello y con el fin de evitar confusiones o bien se remite a la Ordenanza de 2021 o bien se modifica la denominación.

Según el artículo, el carácter de emblemático se otorga en función de su actividad singular, antigüedad, relevancia en la cultura tradicional sevillana, estableciéndose que anualmente se podrá publicar la relación que se acoge a las excepciones. Sería deseable que se concretaran estos aspectos a fin de evitar desigualdades. 4

Algunas reflexiones más concretas al articulado:

- **En el artículo 3** sobre el ámbito de aplicación, se solicita incluir los establecimientos de venta de masa frita (Churrerías tradicionales), solo para la venta de chocolate y churros.
- **En el artículo 4**, condiciones de las autorizaciones de ocupación, en su párrafo 2 in fine se establece que *“En este sentido, los establecimientos deberán adecuar sus instalaciones a la ampliación que supone la existencia de terraza”*. Con esta redacción, se verán afectados muchísimos establecimientos que vería reducido su número de veladores ante la imposibilidad de adecuar el espacio interior de la actividad, después de años, en muchos casos de funcionamiento, por lo que se solicita se revise dicha redacción.
- **En el artículo 7**, estando conformes con la redacción dada, se solicita la posibilidad de aumentar el periodo marcado como Navidad (23/12 a 6/1) a la realidad del plan de Navidad de Sevilla.
- **En el artículo 8**, condiciones generales de los elementos a instalar y su ubicación se realizan las siguientes propuestas:
  - Eliminar los máximos de 100m<sup>2</sup> y 25 veladores.

Si bien el art.10.4 recoge: *“La superficie máxima de las terrazas de veladores será de 100 metros cuadrados. No obstante, en espacios singulares que por su amplitud pudieran admitir la instalación de terrazas de mayor tamaño y número de veladores, podrá autorizarse mayor superficie siempre que se cumplan las*

demás condiciones de la Ordenanza y se acompañe de un proyecto justificativo, detallando las características de la terraza y su entorno.”

Entendemos que la decisión de la autorización es muy discrecional.

Además sería necesario analizar:

-1.a. Definir la posibilidad de concatenación de locales colindantes.

-1.c. Definir los criterios de reparto de un espacio con plan Estudio de regularización en base a algún criterio objetivo.

-1.d. Incluir la posibilidad de poner terraza en banda de aparcamiento a aquel que no pueda poner una terraza superior a “X” elementos. La redacción actual imposibilita su ubicación si en el tercio de acera se puede instalar un solo V1. Hay que marcar un mínimo de veladores coherente y responsable (% sobre el aforo interior u otro parámetro).

Analizar la posibilidad de eliminar y/o permutar un aparcamiento de motos para el posicionamiento de una plataforma de veladores

-1.e. La entrada/salida del local se respeta con la senda peatonal.

-1.f. En las terrazas privadas de dominio público, la posición de ésta irá vinculada al espacio autorizado por el titular. 5

-2. Incluir la posibilidad de veladores de mayor tamaño e incluir la posibilidad de adosar veladores cuando la reunión lo demande.

-Otros elementos distintos a mesa y sillas a valorar su posibilidad de incluir como parte importante de las terrazas de veladores:

a. Elementos de sombras fijos.

b. Separadores o delimitadores de hasta 1.35 con diseño consensuado y pactado, a fin de homogeneizar la imagen, para su utilización con doble funcionalidad. (limitación y paraviento).

– **En el artículo 9**, condiciones de ocupación

- o En su punto 2º. Analizar y valorar la posibilidad de que no todas las filas de veladores tengan accesibilidad universal.
- o En su punto 7º. Aclarar qué criterios se tomarán para la autorización o denegación de veladores en BIC, entornos BIC y en frentes de fachada de edificios catalogados con nivel A o B, ya que en Sevilla son muchas las posibles instalaciones afectadas por este artículo.

- **En el artículo 11**, elementos de sombra, analizar la posibilidad de instalar elementos de sombras tipo toldo exento enrollable en centro histórico, con las limitaciones que se determinen.

### 3- Sobre el Régimen Sancionador

- En relación al **artículo 31**, consideramos debería recogerse la posibilidad de no decretarse la suspensión si en el mismo requerimiento efectuado por los agentes o inspectores actuantes se subsanara el incumplimiento que se estuviera produciendo, sin perjuicio de la sanción o multa correspondiente.
- En cuanto al **artículo 32**, creemos que la revocación con dos multas coercitivas no es proporcionado.
- En el **artículo 37** se introduce, ahora como sanción accesoria, la revocación de la licencia/declaración responsable un mínimo de 6 meses para las infracciones graves o inhabilitación para su obtención en caso de infracciones muy graves. Consideramos que debería establecerse un criterio más objetivo en función de la gravedad de la infracción, o valorando otros elementos como la reincidencia. El establecer en todo caso la revocación de la licencia no parece proporcionado y evita valorar por parte de la administración el caso concreto.
- Por último, consideramos que respecto a las infracciones graves se produce una elevación muy acusada respecto a la Ordenanza anterior, que pasa en su importé máximo de 5999 a 29999 euros. Entendemos que aunque haya una remisión a la LISTA no existe tampoco una coincidencia en el catálogo de infracciones, por lo que no debe haberla tampoco en la cuantía de las multas. Hay que tener en cuenta que la LISTA se dirige a una generalidad de operadores urbanísticos (en gran parte constructoras y promotoras) y en este caso estamos ante establecimientos de hostelería para los que unas sanciones tan cuantiosas pueden poner en riesgo su existencia. Un importe máximo para las graves de 11999 euros se ajusta más a la realidad del sector.

Consideramos que se si se adapta la Ordenanza a la Ley 7/2021 de 1 de diciembre debería hacerse a todos los efectos y por tanto recoger lo dispuesto en el artículo 172 aplicando la reducción de la sanción: "Si el hecho constitutivo de una infracción pudiera ser legalizado por no ser disconforme con lo dispuesto en esta Ordenanza, la sanción que corresponda según el apartado anterior se reducirá en un setenta y cinco por ciento de su importe. Dicha reducción no será de aplicación en los

supuestos en que se hubiera aplicado el principio de proporcionalidad respecto a los elementos de disconformidad no sustanciales.")

#### **4.- Régimen transitorio.**

En la DT 1ª se indica que *"todos los elementos de mobiliario o accesorios de las terrazas de veladores que se encuentre instalados en el momento de entrar en vigor esta Ordenanza deberán adaptarse a las prescripciones fijadas en la misma, exigiéndose su cumplimiento para la renovación de las correspondientes licencias municipales/declaraciones responsables para la implantación o renovación de terrazas de veladores"*, lo que unido a la redacción de la DT 4ª y a que la duración de las licencias es de un único año; se entiende que a final de año decaen todas las licencias/declaraciones responsables que no respeten lo consignado en el nuevo texto.

Teniendo en cuenta que a lo largo del articulado se introducen cambios que podrían exigir la sustitución de mesas, sillas, toldos o sombrillas, sería necesario establecer un régimen transitorio mayor ya que muchos establecimientos han podido realizar estas inversiones recientemente.

Igualmente podría resultar adecuado clarificar el régimen de autorización (licencia o declaración responsable) de aquellos establecimientos que, habiendo obtenido su licencia hace años, se encuentren actualmente sujetos a declaración responsable, sobre todo teniendo en cuenta que al renovar la licencia mediante declaración responsable, pueden incurrir en incorrecciones, pues aun no habiendo modificado nada su terraza, puede encontrarse afectada por alguna modificación introducida por la Ordenanza.

#### **5.- Conclusiones**

- a) Creemos necesario una exposición de motivos que explique el porqué de las modificaciones propuestas.
- b) Sería aconsejable una revisión del articulado para evitar conceptos jurídicos indeterminados que ofrecen inseguridad jurídica.
- c) Se propone una revisión del régimen sancionador ya que consideramos que respecto a las infracciones graves se produce una elevación muy acusada con respecto a la Ordenanza anterior.

- d) Por último, se propone que se establezca un régimen transitorio mayor para que los hosteleros dispongan del suficiente tiempo para poder adaptarse sin que suponga la pérdida de inversiones realizadas recientemente.

*Aprobado en la Sesión extraordinaria  
del Pleno de 6 de febrero de 2024*  
LA SECRETARIA DEL C.E.S. DE SEVILLA  
Fdo.: Natalia Benavides de Arcos

Vº Bº  
LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE SEVILLA  
Fdo.: M<sup>a</sup>. Milagro Martín López





**E-mail:** [cess@sevilla.org](mailto:cess@sevilla.org)