

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE TERRAZAS Y QUIOSCOS DE HOSTELERÍA Y RESTAURACIÓN



vicealcaldía, portavoz,
seguridad y emergencias

MADRID

Coordinación General de Vicealcaldía
Dirección General de Coordinación Territorial
y Desconcentración

Información de Firmantes del Documento



MADRID

IVO VILLALBA POZO - DIRECTOR GENERAL DE COORDINACION TERRITORIAL Y
DESCONCENTRACION

Fecha Firma: 05/06/2025 11:29:51

Expediente: 511/2025/16336

Unidad promotora: Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE TERRAZAS Y QUIOSCOS DE HOSTELERÍA Y RESTAURACIÓN

Contenido

1. Resumen ejecutivo.	2
2. Oportunidad de la propuesta.	7
2.1. Contexto.	7
2.2. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa normativa.	10
2.3. Alternativas existentes para afrontar la situación que se plantea.	15
2.4. Motivos de interés general que justifican la aprobación de la norma.	17
2.5. Objetivos que se persiguen.	18
3. Contenido de la propuesta normativa.	19
3.1. Estructura.	19
3.2. Principales aspectos y medidas. Elementos novedosos de la propuesta.	20
4. Análisis jurídico.	31
4.1 Relaciones de la propuesta con otras normas.	31
4.2 Normas, decretos y acuerdos afectados.	33
5. Tramitación.	35
5.1 Inclusión de la propuesta en el Plan Normativo.	35
5.2 Consulta pública previa.	36
5.3. Proceso de redacción de la propuesta normativa por el órgano directivo promotor.	38
5.4. Informes incorporados durante el proceso de elaboración de la propuesta normativa.	38
5.5. Cronograma de las fechas previstas en cada una de las fases de la tramitación.	39
6. Impacto competencial.	39
6.1. Títulos competenciales para la aprobación de la ordenanza.	39
6.2. Impacto competencial derivado de la aprobación de la ordenanza.	40
7. Impacto organizativo.	41
8. Impacto presupuestario.	42
9. Impacto económico.	42
10. Impacto de género.	43
11. Simplificación de procedimiento.	44
12. Otros impactos.	45
13. Evaluación.	45

1. Resumen ejecutivo.

DATOS GENERALES			
Órgano proponente	Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias. Coordinación General de Vicealcaldía. Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.	Fecha	05/06/2025
Tipo de disposición	Ordenanza	☒	
	Reglamento	☐	
	Reglamento Orgánico	☐	
	Estatuto de Organismo Público	☐	
Título de la disposición	Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración		
Tipo de Memoria	Normal ☒ Abreviada ☐		
1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	La instalación y funcionamiento de las terrazas y quioscos de hostelería en la ciudad de Madrid, mediante un nuevo texto normativo que ordena íntegramente la materia, definiendo características técnicas, administrativas y procedimentales relativas a dichas instalaciones, con inclusión de instrumentos de ordenación conjunta, régimen disciplinario y sancionador, y previsiones sobre los cometidos de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración.		

Objetivos que se persiguen	Objetivo 1: Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos los agentes interesados. Objetivo 2: Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atención a la demanda de los vecinos. Objetivo 3: Otorgar sustantividad los instrumentos de ordenación conjunta (zonas saturadas y estudios de ordenación), regulando los aspectos sustantivos y procedimentales, como forma de actuación singularizada según las diferentes características de los espacios de la ciudad. Objetivo 4: Destacar la relevancia institucional de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, como garantía de articulación de una visión de conjunto y de una política de ciudad respecto a las terrazas. Objetivo 5: Simplificar las condiciones de adaptación de las autorizaciones preexistentes a la nueva regulación. Objetivo 6: Mejorar la calidad regulatoria municipal sobre las terrazas de hostelería y restauración (impacto competencial y organizativo).
Principales alternativas consideradas	1. Mantener el régimen de la vigente Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración de 30 de julio de 2013, sin tramitar una nueva ordenanza. 2. Tramitar una modificación parcial de la ordenanza vigente, introduciendo regulaciones puntuales. 3. Tramitar un nuevo texto que regule íntegramente la materia.
2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA	

Estructura de la propuesta

La estructura del anteproyecto se inspira en las ordenanzas precedentes.

El anteproyecto que se propone se compone de 66 artículos, que se estructuran en un título preliminar y cinco títulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cinco anexos, según la siguiente estructura:

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR: Disposiciones generales.

TÍTULO I: Terrazas de hostelería y restauración.

CAPÍTULO I: Elementos autorizables.

CAPÍTULO II: Disposiciones técnicas para instalación de terrazas.

CAPÍTULO III: Régimen jurídico de las autorizaciones.

SECCIÓN 1.^a: Autorizaciones.

SECCIÓN 2.^a: Procedimiento.

CAPÍTULO IV: Derechos y obligaciones derivados de la autorización.

TÍTULO II: Instrumentos de ordenación conjunta de terrazas.

TÍTULO III: Quioscos de hostelería y restauración.

CAPÍTULO I: Quioscos de temporada.

SECCIÓN 1.^a: Condiciones de instalación.

SECCIÓN 2.^a: Procedimiento de autorización de los quioscos de temporada.

CAPÍTULO II: Quioscos permanentes

TÍTULO IV: Régimen disciplinario y sancionador.

CAPÍTULO I: Disposiciones generales.

CAPÍTULO II: Régimen disciplinario.

CAPÍTULO III: Régimen Sancionador.

TÍTULO V: Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración.

Disposición adicional primera. Censo de terrazas de hostelería y restauración.

Disposición adicional segunda. Protección de datos de carácter personal.

Disposición adicional tercera. Lenguaje no sexista.

Disposición transitoria primera. Autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor.

Disposición transitoria segunda. Estudios de ordenación conjunta aprobados con anterioridad a la entrada en vigor.

Disposición derogatoria única.

Disposición final primera. Título competencial habilitante.

Disposición final segunda. Interpretación y desarrollo de la ordenanza.

Disposición final tercera. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

	ANEXO I: Definiciones y características técnicas de elementos que delimitan y acondicionan la terraza incluidos en artículo 6. ANEXO II: Definiciones y características técnicas de elementos de mobiliario de terraza incluidos en artículo 7. ANEXO III: Esquemas de superficies de ocupación teórica de los módulos de mesas, sillas y taburetes en función del número y tipo. ANEXO IV: Identificación del establecimiento y de empresas suministradoras de los elementos de los artículos 6 y 7 (artículo 11.e). ANEXO V: Espacios con valores históricos o paisajísticos, a título enunciativo.
3. ANÁLISIS JURÍDICO	
Normas, decretos y acuerdos afectados	1. Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración de 30 de julio de 2013.
	2. Decreto de 2 de junio de 2016 de la Alcaldesa, por el que se crea la Comisión de terrazas de hostelería y restauración y se regula su composición y funcionamiento.
	3. Acuerdos de la Junta de Gobierno de organización y competencias (de los distritos, y del Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias).
	4. Resoluciones, instrucciones y recomendaciones de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración.
4. TRAMITACIÓN	
Inclusión de la Propuesta en el Plan Normativo	SI ☐ NO ☒
Consulta Pública Previa	SI ☒ NO ☐
	Fecha de la consulta: del 24 de junio al 8 de julio de 2024

Informes recabados	Se recabarán informes de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico y Calidad Regulatoria, de la Dirección General de Presupuestos, de la Coordinación General de la Vicealcaldía sobre protección de datos, y de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid.
Fecha prevista inclusión orden del día Comisión Preparatoria	07/07/25
Fecha prevista inclusión orden del día Junta Gobierno	10/07/25
Fecha prevista trámite de alegaciones	11/07/25 a 08/09/25
Fecha prevista aprobación definitiva Junta de Gobierno	09/10/25
Fechas previstas tramitación Pleno	Noviembre y diciembre 2025.
5. ANÁLISIS DE IMPACTOS	
Impacto competencial	Título competencial: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) – Título X, art. 25 Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM) – art. 11
Impacto organizativo	Incidencia en creación de órganos, entidades y puestos de trabajo. SI ☐ NO ☒

	Incidencia en el reparto de atribuciones entre órganos	
	SI ☒ NO ☐	
	Se deberá tramitar nuevo decreto de creación, organización y funcionamiento de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, y adaptar los acuerdos de organización y competencias de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.	
Impacto presupuestario	Afecta sólo al área de gobierno proponente	SI ☒ NO ☐
	Afecta a otras áreas de gobierno u organismos	SI ☐ NO ☒
	Aplicaciones presupuestarias afectadas	A determinar
	Cuantificación gastos e ingresos	A determinar
Impacto de género	SI ☐ NO ☒	
Simplificación de procedimientos	Supone una reducción de cargas administrativas: SI ☒ NO ☐	
	Incorpora nuevas cargas administrativas SI ☐ NO ☒	
	Supone una simplificación de procedimientos SI ☒ NO ☐	

2. Oportunidad de la propuesta.

2.1. Contexto.

La Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 30 de julio de 2013 (en adelante, la ordenanza de 2013), vino a dar respuesta a una nueva situación emergente en la actividad de las terrazas de hostelería, que era el paulatino incremento en la ocupación del espacio público por este tipo de actividades. Con esa ordenanza se atendieron nuevas formas de instalación, y se recogió un elenco de medidas para regular dicha actividad creciente, estableciendo una relación detallada de distancias, condiciones técnicas y procedimientos administrativos, así como de obligaciones con el consiguiente correlato en el régimen sancionador, con el objetivo último de ordenar aquella actividad en el espacio público que empezaba a despuntar con energía.

La ordenanza de 2013 pretendía, por una parte, cumplir los mandatos europeos de supresión de obstáculos a la libre circulación de los servicios y la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, y por otra, dar una respuesta a la referida proliferación de negocios.

En los años siguientes, y al alero de la propia regulación, el incremento en la instalación de terrazas fue exponencial en la ciudad, como reflejo del dinamismo del sector de la hostelería, pero también de un modelo de ocio que atraía mucha clientela y que favorecía un espacio de encuentro social. El aumento considerable de la demanda produjo una intensificación del número de solicitudes, que en muchos casos no se ha podido ir atendiendo por la administración municipal con la celeridad oportuna; al mismo tiempo, los propios distritos requerían constantes aclaraciones para responder a las nuevas solicitudes de negocios, en un espacio público que además iba cambiando su configuración, lo que supuso un aumento considerable de la labor interpretativa de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración (en adelante, la comisión de terrazas).

Según los datos más antiguos recogidos en el módulo de terrazas del Censo de Locales y Actividades publicado en el Portal de Datos Abiertos, en 2016 ya existía un número de terrazas que se aproximaba a los tres mil en toda la ciudad.

Junto a esta demanda, también crecieron exponencialmente los efectos menos favorables derivados de la actividad de las terrazas, aumentando las molestias para los vecinos, debido al incremento de los ruidos generados, directa o indirectamente, por el desarrollo del ocio en el espacio público, lo que ha supuesto un aumento de las quejas y demandas de los habitantes de la ciudad, especialmente en áreas en las que la presencia de terrazas se iba concentrando. En este sentido, incluso algunas de las quejas municipales llegaron a la institución del Defensor del Pueblo, que requirió actuaciones en consecuencia al Ayuntamiento de Madrid.

Pero la normativa también vino dando respuesta a una mayor sensibilidad social a la configuración del espacio público que atendiera a la protección del patrimonio histórico y natural, a las exigencias de la accesibilidad, y por supuesto a la necesidad de que este espacio fuese un lugar de convivencia para la ciudadanía, que demandaba un ocio creciente, pero también más ordenado.

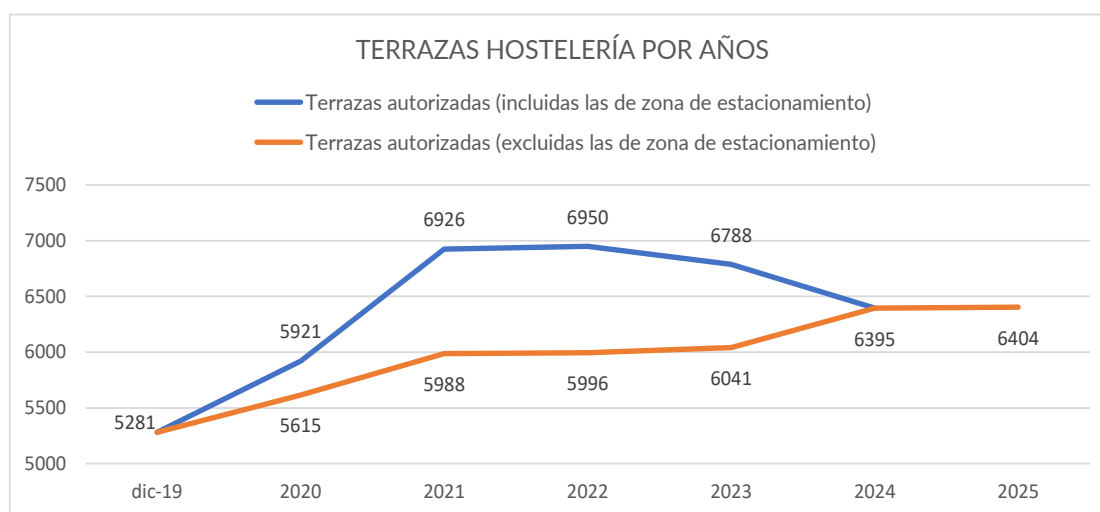
En marzo de 2020 ya aparecían algo más de cinco mil terrazas autorizadas en la ciudad. Entonces, la crisis sanitaria de la COVID supuso una enorme inflexión al enfoque de estas instalaciones, recolocándolas en el centro de la vida social, como motor de contacto y espacio esencial de encuentro entre las personas, que debía armonizarse con las duras exigencias de salud pública establecidas por la autoridad sanitaria durante el período de la desescalada. Pero también las terrazas se consolidaron como elemento esencial en la vida económica de la ciudad, y específicamente para la propia supervivencia del sector de la hostelería, que afrontaba una crisis sin precedentes. En ese contexto, el Ayuntamiento de Madrid configuró, a través de la Resolución 51 y sucesivas de la comisión de terrazas, un marco de interpretación flexible de la ordenanza de terrazas vigente que permitió su funcionamiento en una situación absolutamente excepcional. Pero este hito también articuló una especie de banco de pruebas de nuevos modelos de terrazas (ocupación en esquinas, mesas altas de baja ocupación, bandas de estacionamiento, entre otras). Esta realidad atravesó las formas de instalación de terrazas en Madrid, pero también en el resto del país y el mundo, y seguramente determinó un nuevo modelo que se ha consolidado con distintos grados de pervivencia en cada ciudad.

En el año 2021 el Ayuntamiento de Madrid inició un proceso de modificación normativa, que cristalizaría en la ordenanza 1/2022, de 25 de enero (BOCM núm. 25, de 31 de enero de 2022), de modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración de 2013 (en

adelante, ordenanza de 2022), que se caracterizó, en síntesis, por incorporar con rango normativo los principales criterios interpretativos de la comisión de terrazas emanados desde 2013, por incorporar en su *corpus* algunas de las modalidades de ocupación que se habían experimentado en el período de desescalada de la pandemia, y por perfilar algunas respuestas de nuevo cuño a las más acuciantes demandas de la ciudadanía, y que se materializaron en las delimitaciones de zonas saturadas por terrazas y en los estudios de ordenación conjunta. Por otra parte, dicha normativa sistematizaba condiciones técnicas de ocupación, ubicación y distancias a elementos de mobiliario urbano, e incorporaba las más recientes condiciones para cumplir las normas de accesibilidad universal. También se recogían algunas reglas para la definición más precisa de los cometidos de la comisión de terrazas, que se configuraba ya como un órgano colegiado que garantizaba la visión de ciudad para algunas soluciones concretas.

En este contexto, se ha venido apreciando un incremento del número de autorizaciones en todos los distritos de la ciudad, que en resumen se reflejan en el siguiente cuadro, que desde diciembre de 2019 recoge los datos de los meses con más autorizaciones en cada año:

Terrazas autorizadas	dic-19	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Terrazas autorizadas	5281	5615	5988	5996	6041	6395	6404
Terrazas en zona de estacionamiento	---	306	938	954	747	---	---
Total terrazas autorizadas	5281	5921	6926	6950	6788	6395	6404



Posteriormente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se ha pronunciado sobre el contenido de la ordenanza, en primer lugar declarando la nulidad de la prohibición de instalar estufas de gas (sentencias número 609/2023, 630/2023 y 640/2023), que fue directamente acatada por el Ayuntamiento de Madrid, y en segundo lugar con una declaración de nulidad de toda la ordenanza

de 2022 (STSJM núm. 185/2024), por cuestiones de índole formal en el procedimiento normativo, que afectarían a la validez de la norma.

La sentencia fundamenta su fallo anulatorio, en resumen, en las siguientes causas: la ausencia de informes de impacto presupuestario y de impacto medioambiental, y la falta de previsión expresa de un trámite de información pública en la tramitación de los estudios de ordenación conjunta.

Si bien el Ayuntamiento de Madrid impugnó en casación dicha sentencia, el equipo de gobierno asumió simultáneamente la oportunidad de articular de forma paralela una respuesta normativa a tal cuestionamiento de la validez de la ordenanza modificativa. El nuevo texto que se tramitara debía no solo suponer un acatamiento estricto a los términos formales que fundamentan el fallo anulatorio sino que se aprovecharía la ocasión para atender algunos criterios de buena regulación, como la simplificación y la reducción de cargas administrativas innecesarias o prescindibles, atraer en lo sustantivo la regulación de la ordenanza anulada que, en general, ha sido bien valorada, e incorporar algunas novedades acogidas de la experiencia de los dos años de aplicación desde la modificación.

El auto de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2025 declaró la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la referida sentencia 185/2024. Por su diligencia de 31 de marzo de 2025, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ordena el cumplimiento en sus estrictos términos del fallo anulatorio de la sentencia. Finalmente, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 99, de 26 de abril de 2025, se ha publicado el fallo de la sentencia, por lo que según el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la sentencia anulatoria ha desplegado sus efectos generales, quedando la ordenanza de 2022 expulsada definitivamente del ordenamiento jurídico, con independencia de que aquellos actos firmes dictados a su amparo conserven su validez en los términos previstos en el artículo 73 de la misma ley.

2.2. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa normativa.

Conforme a las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa de 2020 y a los criterios legales de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) resulta necesario valorar la oportunidad de la propuesta normativa que ahora se formula, que tras los referidos pronunciamientos judiciales adquiere aún más relevancia y urgencia, en la medida en que la instalación y funcionamiento de las terrazas se sustentan en la actualidad en el escenario normativo de la ordenanza de 2013, con la consiguiente afectación a la seguridad jurídica y a los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión y responsabilidad por la gestión pública, definidos entre otros por el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). Sin duda la ordenanza de 2013 dio una respuesta adecuada a la situación del momento de su aprobación y de los años posteriores; efectivamente, dicho texto permitió definir una ocupación ordenada del espacio público y una aplicación armónica con otras normativas, por lo que cuando se planteó la reforma de 2022 se decidió conservar la estructura y el núcleo de la regulación, lo que se ha vislumbrado como una fortaleza y a la vez una debilidad de aquella normativa, especialmente respecto a la coherencia interna del texto.

Por otra parte, en los dos últimos años se han puesto de manifiesto otras cuestiones, muchas de ellas derivadas de la propia aplicación de la normativa más reciente, y que conviene valorar para volver a

regular y dar una respuesta adecuada a las demandas del sector hostelero y de la ciudadanía en general, especialmente de aquella que acoge en el entorno de sus viviendas una gran actividad de terrazas, pero también de la clientela en general, que vive en Madrid o la visita, y de la ciudadanía que no siendo necesariamente usuaria de este tipo de servicios, considera que su instalación y funcionamiento impacta en sus vidas y en la ocupación del espacio público en general.

Entre otros extremos, se ha valorado muy positivamente el desarrollo de dos figuras de nuevo cuño incluidas en la reforma de 2022, la delimitación de zonas saturadas por terrazas y los estudios de ordenación conjunta de terrazas. Ambas fueron modalidades novedosas de intervención, que han impulsado una nueva concepción de las terrazas, que supera la mera autorización aislada, para considerarlas con una visión de conjunto, que pretende medir, valorar y ordenarlas como un conjunto de actividades diferente a la mera suma de autorizaciones, cuya concentración puede generar un impacto específico en determinados espacios, y que precisamente por esa circunstancia deben ser considerados de forma agrupada; en ese sentido las delimitaciones de zonas saturadas han tenido en cuenta no sólo la alta ocupación por terrazas en un determinado espacio sino también su combinación con otros factores, como los medioambientales, que requieren una especial atención por los distritos, que desde entonces han asumido que cualquier autorización en esas zonas tiene que tener en cuenta la presencia acumulada de terrazas, tanto para controlar el otorgamiento de nuevas autorizaciones, como para proponer a la comisión de terrazas una declaración expresa de saturación, y en su caso proponer un estudio de ordenación para ese espacio, con medidas correctoras de la situación. Pero además los estudios de ordenación conjunta pueden ser aplicados a otros espacios peculiares en **que** los que la presencia de terrazas puede generar otro tipo de afectaciones, sea al destino natural del área, sea por la protección especial de elementos patrimoniales, o incluso la reconfiguración urbana del espacio debido a obras municipales, que ofrece una oportunidad para proponer una ordenación de las terrazas.

Desde la entrada en vigor de la modificación de 2022, para el conjunto de la ciudad, se han aprobado 37 acuerdos de delimitación de zonas saturadas y 9 estudios de ordenación conjunta.

Las delimitaciones de zonas saturadas, por distrito, han sido **Centro**: calle de la Cava de San Miguel, pasaje de Matheu, calle de las Navas de Tolosa, calle de Argumosa, plaza de San Andrés, plaza de San Miguel, y calle de Montera; **Retiro**: bulevares de las calles Ibiza y Alcalde Sainz de Baranda; **Salamanca**: calles de Juan Bravo, José Ortega y Gasset, Conde de Peñalver y aledaños, calle de Jorge Juan-Puigcerdá, calle de María de Molina, calles de Pilar de Zaragoza-Alonso Heredia, calles de Conde de Vilches-María Teresa, calles de Sancho Dávila-Vizconde de Matamala, calle de Bruselas, entre calle de Berlín y avenida de América, calles de Alcántara-Goya-Jorge Juan y aledaños, plaza de la Independencia, calle de Ayala-Velázquez y aledaños, y calles de Hermosilla-Diego Bahamonde; **Chamartín**: calle de Alberto Alcocer, calle de Corazón de María, calle de Félix Boix, calle de Pontearreas, calle de Príncipe de Vergara, y zona saturada del estadio Santiago Bernabéu; **Chamberí**: plaza de Olavide, calle de Trafalgar – Luchana, calle del Pintor Sorolla, calle de Santa Engracia-Ponzano, plaza de Quevedo, y calle de Bravo Murillo; **Fuencarral-El Pardo**: calle de Federico Mompou; **Ciudad Lineal**: plaza de Quintana, y plaza de Virgen del Romero; **San Blas-Canillejas**: calle Alcalá, entre las calles de Campeche e Iquitos, calle de Aquitania, entre las calles Sarre y República Eslovaca, y calle de Zaratán.

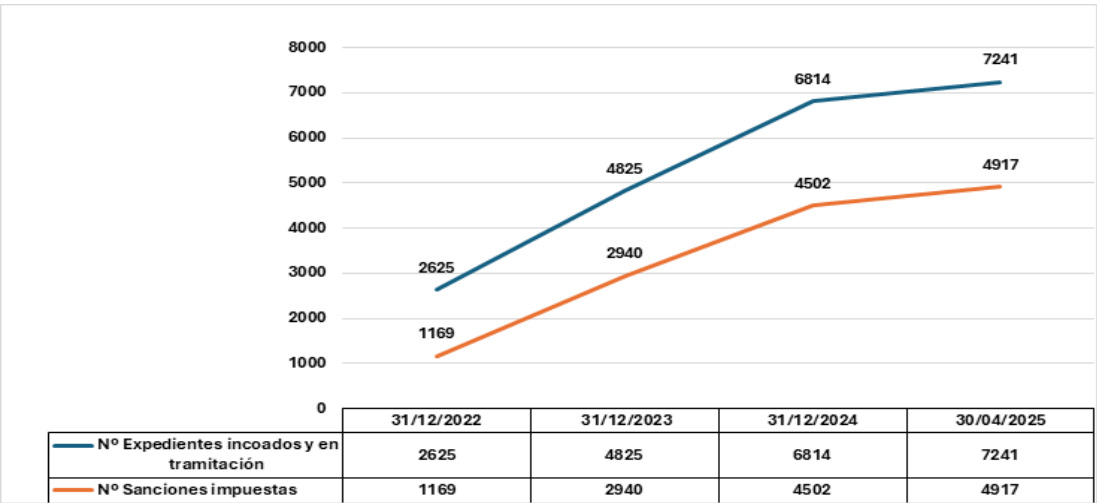
En el caso de los estudios de ordenación conjunta, según distritos, se han aprobado los de **Centro**: plaza de la Paja, y plaza del Rastrillo; **Retiro**: bulevares Ibiza-Alcalde Sainz de Baranda y aledaños; **Salamanca**: avenida de Felipe II-plaza de Salvador Dalí; **Tetuán**: plaza de la Remonta. **Moncloa-Aravaca**: calle de la Princesa; **Ciudad Lineal**: plaza de Quintana, y plaza de la Virgen del Romero; y **San Blas-Canillejas**: plaza de Grecia.

A pesar de su novedad, estas medidas han resultado especialmente valoradas por la ciudadanía afectada, lo que no obsta para que varios de los acuerdos de la comisión hayan sido sometidos a un riguroso control jurisdiccional, que ha permitido que los órganos judiciales hayan comenzado a elaborar una doctrina sobre la incidencia de estos instrumentos como potestad de la administración municipal para proteger el dominio público, pero también para perfilar el tipo de intervenciones, y específicamente las facultades y obligaciones que se materializan en el procedimiento para la actuación de los distritos y de la comisión de terrazas. Este conjunto de actuaciones pone en evidencia la necesidad de una concienzuda reflexión sobre los requisitos materiales y procedimentales de estos actos, la oportunidad de la intervención de los agentes interesados o afectados, y por tanto de una nueva regulación que permita definir con detalle la producción de estos actos administrativos que permiten singularizar la aplicación genérica de la ordenanza en esos espacios concretos.

La futura regulación deberá, además, contemplar expresamente la previsión formal de la información pública, en los términos planteados por la STSJM 185/2024.

Por otra parte, la presión que el crecimiento del número de terrazas está teniendo en la ciudad es una de las claves de las demandas y exigencias de la ciudadanía para una intervención administrativa más intensa cuando se produce un incumplimiento de hecho de la normativa. En el período de la desescalada de la pandemia, la flexibilización de las condiciones para la instalación de las terrazas supuso un incremento generalizado de la ocupación del espacio público, no siempre conforme a las reglas fijadas por la administración, poniendo en evidencia la necesidad de intervenir también de forma más contundente con medidas correctoras de carácter disciplinario y sancionador. En respuesta a esta demanda, la ordenanza de 2022 introdujo algunas medidas destinadas a responder de forma más eficaz a los incumplimientos de la ordenanza, introduciendo algún tipo nuevo de infracción y alguna medida relevante como la posibilidad de extinguir las autorizaciones por reiteración de infracciones.

Estas medidas han tenido evidentes resultados, que se han expresado en un incremento exponencial de las respuestas disciplinarias y sancionadoras en toda la ciudad, que hasta abril de 2025 se cifran en alrededor de 7.241 expedientes incoados, con unas 4.917 sanciones ya impuestas por el conjunto de los distritos (que según información de los distritos, en el primer cuatrimestre del 2025 representarían aproximadamente 450 mil euros liquidados), si bien parece que uno de los motivos de mayor queja de la ciudadanía se deriva de una percepción de que el Ayuntamiento de Madrid no toma las suficientes medidas correctoras para castigar a los infractores. El siguiente cuadro permite ver la evolución de la reacción municipal a esas demandas, en los últimos tres años.



En este sentido, es necesario seguir incidiendo en las medidas de orden disciplinario y sancionador, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones de las cuantías de las sanciones previstas en la legislación de régimen local, por lo que resulta oportuno que el nuevo anteproyecto incluya nuevos tipos de infracciones, para delimitar mejor las responsabilidades, y para dar respuesta a la experiencia acumulada por los propios gestores de los expedientes disciplinarios y sancionadores de los distritos, en los que residen estas competencias. Así, se ampliará el elenco de tipos tanto de sanciones como de causas de multas coercitivas, pero también de la definición de las responsabilidades por los eventuales agentes incumplidores.

Sobre la reglamentación de la potestad sancionadora que actualiza el anteproyecto, debe recordarse que el artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) indica que *“para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”*. En los referidos artículos se establecen los criterios para la clasificación de la gravedad de las infracciones, acompañados con los límites de las cuantías de 3.000, 1.500 y 750 euros para las infracciones muy graves, graves y leves, que ordenan el contenido del anteproyecto, por lo que cualquier nueva regulación tendrá que dar respuesta a la necesidad de regular la reacción punitiva a los incumplimientos en estos estrictos marcos legales.

Otro relevante reto que afrontar por el nuevo texto es la regulación de mecanismos que insistan en el proceso de simplificación administrativa como objetivo de la calidad regulatoria, en dos líneas, por una parte, la reducción de cargas innecesarias tanto para los gestores como para los titulares de las terrazas, y por otra, la mejora en la propia redacción del anteproyecto.

En la primera línea, la propuesta normativa debe eliminar aquellas cargas o prácticas que no resulten imprescindibles para el control previo mediante autorización, en cumplimiento del mandato legislativo de simplificación que impone la normativa sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la que se hará alusión más adelante. El anteproyecto debe asumir esta simplificación, por ejemplo, eliminando la presentación de documentación de la que ya debería disponer la propia administración municipal, como también eliminar obligaciones que ya constan en otras ordenanzas municipales, generales y fiscales. Además, todas las obligaciones formales de solicitud, tramitación y otorgamiento de las autorizaciones, tanto para las terrazas como para los quioscos, deberían acomodarse al régimen general de los expedientes previstos en la legislación administrativa. Especial atención debe prestarse para aquellos trámites que deben instruirse y resolverse simultáneamente, como ocurre con la autorización para calas, canalizaciones y acometidas, y también para la renovación de las autorizaciones anuales, que deben automatizarse cuando no cambien las circunstancias, evitando una carga administrativa de alto impacto, tanto para empresarios como para los propios gestores de los distritos.

En el segundo aspecto, el nuevo texto debe prestar especial atención a la coherencia interna de la redacción, evitando paráfrasis abundantes en las normas, sistematizando de forma ordenada los requisitos formales, de procedimiento, y materiales o sustantivos, y haciendo un esfuerzo para evitar reiteración con otras normas ya existentes. En este sentido también debe prestarse especial atención a la inserción de principios generales al inicio del anteproyecto o de las distintas secciones de la estructura, y asimilando la sistemática de los anexos que desarrollan los aspectos estrictamente técnicos de determinados elementos, como ocurre en la ordenanza actualmente vigente. Para garantizar una coherencia interna del texto, se deberá procurar regular de forma agrupada las normas sobre algunos elementos específicos, como las mesas altas de baja capacidad, los criterios de

distancias, y en la medida en que no supongan una reiteración evidente, convendrá explicitar algunas de las excepciones más relevantes de las previstas para su dictamen por la comisión de terrazas. También es necesario sistematizar y alinear con coherencia el régimen de obligaciones con el de infracciones.

La ordenanza de 2022, en coherencia con la normativa fiscal y las exigencias de transparencia, asumió un importante reto para la formación del censo de terrazas y la formación de la matrícula fiscal, para facilitar una gestión automatizada de las liquidaciones de la tasa de terrazas. Tras la experiencia del año 2024, en el que se aprobó la primera matrícula, el nuevo proyecto debe articular los elementos esenciales para la formación del censo de terrazas como parte del Censo de Locales y Actividades del Ayuntamiento de Madrid, y el traspaso de esta información a la matrícula del tributo, por lo que se justificará una nueva redacción de las anteriores disposiciones adicionales sobre dicho asunto, pero evitando una excesiva regulación, cuyo desarrollo puede ser perfectamente objeto de ordenación puramente administrativa tras la aprobación de la futura ordenanza.

La nota de simplificación también deberá alcanzar a la ya mencionada regulación de los instrumentos de ordenación conjunta de terrazas, que en la modificación de 2022 fueron insertados dentro de una estructura que inicialmente no los contemplaba y que en un nuevo texto deberían constituir un título específico de la ordenanza; se deberán simplificar los criterios dispersos, sistematizar los aspectos formales y sustantivos de cada una de las figuras y evitar la reiteración de conceptos, diferenciando las notas generales de los estudios de las específicas de cada tipología.

Por otra parte, el nuevo anteproyecto debe mantener un proceso iniciado ya por la modificación de 2022, que incorpora en el proyecto los criterios interpretativos de la ordenanza formulados por la comisión de terrazas, dotándoles de carácter normativo, en garantía de la seguridad jurídica y de una mayor transparencia que permita una aplicación más coherente de la norma, que además recoja las notas que la propia realidad ha manifestado como necesarias.

El propio contenido de la ordenanza debe primar la calidad institucional con un instrumento que garantice la visión integradora de las políticas y enfoques de ciudad, y esto se conseguirá dotando a la comisión de terrazas de hostelería y restauración de unas notas de buena administración. Así, en el anteproyecto se incorporarán los principios y reglas de actuación en un título específico, que deberá contemplar su naturaleza y remitir su desarrollo a la potestad reglamentaria del alcalde, y en el que se detallarán de forma sistemática sus funciones, teniendo en cuenta que se atribuyen a este órgano algunas potestades excepcionales en la aplicación de la propia ordenanza.

El nuevo texto debe incluir una clara distinción entre los cometidos de los distritos, especialmente en las competencias delegadas por la Junta de Gobierno en sus presidentes, y las funciones interpretativas e informadoras de la comisión de terrazas, de manera que la competencia para el otorgamiento de la autorizaciones quede indubitadamente residenciada en los distritos, mientras que el referido órgano colegiado asume la potestad de dictamen de los casos excepcionales previstos en la propia ordenanza, mediante un informe que vinculará al distrito en aquellos casos en que sea desfavorable, manteniendo inalterada la competencial distrital para otorgar o denegar una autorización.

La propuesta también debe establecer un régimen temporal claro y simple, que junto con la derogación de la ordenanza de 2013, configure un régimen transitorio de adaptación de las autorizaciones y de los acuerdos de ordenación conjunta lo suficientemente simple y amplio que permita una transición realista a las nuevas condiciones normativas, ya que ha quedado patente que los plazos muy reducidos tienden a generar incumplimientos indeseables.

Finalmente, algunas de las reglas y criterios incorporados en la modificación de 2022 constituyen verdaderos principios articuladores, por lo que deberán acogerse necesariamente en el texto del nuevo anteproyecto, destacando especialmente las normas relativas a la accesibilidad universal, que deben acogerse expresamente, aunque en algunos casos se trata de recepciones de la propia normativa sectorial en la materia. Ocurre también con algunas reglas específicas de alcance medioambiental como las garantías de protección de horarios y medidas contra el ruido contenidas en los instrumentos de protección ambiental, que pretenden garantizar la calidad de un entorno adecuado para la vida vecinal, para evitar que la instalación y funcionamiento de las terrazas constituyan un agente de riesgo y de conflicto social.

2.3. Alternativas existentes para afrontar la situación que se plantea.

El análisis de oportunidad de la norma necesariamente supone una reflexión sobre si la respuesta normativa es una mera alternativa o si es realmente la solución más idónea para afrontar los retos planteados, y si además resulta conforme a las exigencias de proporcionalidad. En todo caso, cualquier análisis debe partir de la noción de que una corporación local por medio de una ordenanza está desarrollando su potestad de intervención en la actividad de los ciudadanos, y que esta se ajustará a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos, y respeto a la libertad individual, como ya recogía la redacción del artículo 84 de la LBRL.

Parece evidente que el ejercicio de una actividad particular o privativa en el dominio público requiere una solución normativa, especialmente en un gran municipio como Madrid, que cuenta con una presencia de terrazas que a mediados de 2025 se acerca a las 6.400, de muy diverso tamaño y tipología y absolutamente implantadas en todos los distritos de la capital; si bien tiene una mayor incidencia en la llamada “almendra central”, pero también con presencia hasta en los barrios más periféricos, y con una demanda que se intuye creciente. Este es el mecanismo que ha utilizado la corporación madrileña, que ya ha ido afrontando la regulación con dos textos *ex novo*, en 2006 y 2013, y con una modificación puntual en 2022.

La respuesta normativa, por tanto, es coherente con el impacto de las terrazas de hostelería en la actividad económica, social y turística de la ciudad. Desde su consideración cuantitativa, como se ha indicado, pero también desde el punto de vista cualitativo, porque la forma de implantación implica un uso del espacio público junto a otras formas de ocupación normal, especial y privativa del demanio, pero también por su afectación a la vida de quienes habitan la ciudad, por lo que el Ayuntamiento de Madrid, al igual que otros municipios, están abocados a reducir los impactos negativos de las terrazas en la actividad pública y en la vida privada de vecinos y visitantes, evitando y reduciendo, y en su caso castigando, las inmisiones ilegítimas, y además induciendo el desarrollo de un ocio ordenado y respetuoso con la accesibilidad, con el medio ambiente y con el patrimonio verde e histórico, en definitiva, primando el interés general sobre los intereses particulares, aunque con respeto a la iniciativa privada.

En consecuencia, este hilo conductor que han venido recogiendo las anteriores ordenanzas sobre terrazas se debe seguir articulando a través del ejercicio de la potestad reglamentaria que la legislación local atribuye a los municipios, en los términos previstos en el artículo 4.1.a) de la LBRL, de manera que toda la actividad administrativa sobre las terrazas se recoja en una norma.

Es evidente que las recientes posiciones jurisprudenciales respecto a los últimos cambios normativos obligaban al Ayuntamiento de Madrid a adoptar una decisión normativa, porque no hacerlo suponía una lisa y llana vuelta atrás al texto del 2013 con las innumerables interpretaciones que había dictado

la comisión de terrazas durante casi una década de aplicación, por lo que no asumir la opción de una nueva regulación no resulta viable e implicaría una afectación directa al principio de confianza legítima de la ciudadanía y del propio sector hostelero. En consecuencia, en ningún caso el aquietamiento municipal es una opción plausible y coherente con el interés general, porque los años transcurridos desde la aprobación de la anterior ordenanza justifican la adopción de un texto más ajustado a las necesidades actuales, sensible a las demandas vecinales y a los requerimientos normativos vigentes.

Sí resulta pertinente valorar la oportunidad de proceder a una modificación puntual o parcial, tal como se hizo en 2022, pero resulta más eficiente y acorde con los principios de buena regulación acometer la redacción de un nuevo proyecto de forma íntegra, que permita cumplir con una mejor sistematización global de su contenido, evitando duplicidades, reordenando el contenido general y las normas específicas o de desarrollo, agrupando contenidos homogéneos, destacando los criterios excepcionales, y permitiendo acompasar todo el texto con otra normativa sectorial, dando así coherencia a todo el sistema normativo municipal.

Esto permitirá además distinguir claramente las potestades propiamente normativas de las no normativas, como ocurre singularmente con los actos de aplicación o desarrollo que se atribuyen a la comisión de terrazas, y que deberán ser articulados tras la aprobación de la nueva ordenanza con la tramitación de un decreto del Alcalde por el que se regule la composición y funcionamiento de la comisión, y con las consiguientes modificaciones del régimen de los acuerdos de competencias de la Junta de Gobierno.

En definitiva, la tramitación de una nueva ordenanza pretende atender a una necesidad demandada por todos los sectores implicados, la ciudadanía en general, quienes habitan la ciudad, quienes la visitan, la clientela de los establecimientos, y todo el sector de la hostelería, sean actuales o potenciales titulares de terrazas vinculadas a estos negocios; contar con la regulación completa, ordenada y sistemática de esta relevante actividad comportará incontables beneficios, permitirá diseñar la ocupación de la ciudad conforme al desarrollo del espacio urbano, y planificar las propias inversiones económicas, acorde con la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la conservación del patrimonio, la mejora del impulso económico de la ciudad a través de una regulación dotada de seguridad y transparencia, y un escrupuloso cumplimiento de los más altos estándares de accesibilidad universal de Madrid.

Pero también otorgará el necesario soporte normativo a la regulación actualizada de las potestades disciplinaria y sancionadora, en la medida en que la regulación legal de estos cometidos es escasa respecto a las terrazas de hostelería y restauración.

Así, la opción de la tramitación de un nuevo texto íntegro es la más proporcional, eficaz y oportuna para atender a las necesidades planteadas, de conformidad con los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia previstos en el artículo 129 de la LPAC, en las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid y, en general, en la política de “Better Regulation” del Ayuntamiento de Madrid, porque si bien se deben resolver asuntos de nuevo cuño manifestados en el último bienio y atender a nuevas demandas emergentes así como a las exigencias jurisprudenciales, el anteproyecto deberá incorporar criterios ya consolidados en la normativa de los últimos años, incluso alojando el tenor de la regulación vigente antes de la anulación jurisprudencial, mediante un nuevo texto revisado en todo su contenido, lo que garantiza su perfecta coherencia y sincronía internas.

En conclusión, desde el punto de vista de la necesidad y la eficacia, la redacción de una nueva ordenanza que asuma una regulación íntegra y sistematizada resulta el instrumento más adecuado y pertinente para garantizar la consecución de los fines perseguidos.

2.4. Motivos de interés general que justifican la aprobación de la norma.

Con la aprobación de una nueva ordenanza reguladora de las terrazas y quioscos de hostelería y restauración se otorga sustento normativo al desarrollo de una actividad relevante para un sector estratégico de la ciudad, altamente demandada por la ciudadanía, pero que necesariamente debe atender también a la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la protección del patrimonio histórico protegido, el orden público, la protección de los consumidores, la mejora del entorno económico, y la simplificación de los trámites para la puesta en marcha de negocios, en garantía de la estabilidad y seguridad jurídica.

Una concepción sistémica e integrada de la ordenanza de terrazas supondrá su perfecta armonización con otra normativa sectorial, en particular aquella que regula las reglas de la accesibilidad universal, el control de la contaminación acústica, la protección del patrimonio, y la normativa autonómica sobre actividades recreativas.

Este análisis de la oportunidad del anteproyecto debe comprender obligadamente el enfoque que sobre la necesidad y proporcionalidad de la actuación administrativa contiene la vigente la normativa protectora de la actividad económica, en particular Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. El artículo 5 de dicha ley ordena el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes", y según su apartado 1, cuando se establezcan límites al ejercicio de una actividad económica o se exija el cumplimiento de determinados requisitos para el desarrollo de esta, se motivará la necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, lo que implicará, según su apartado 2, que dichas limitaciones estén relacionadas con el interés general, teniendo en cuenta además que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador.

Entre otras razones imperiosas de interés general a las que alude expresamente la referida Ley 17/2009, se incluyen el orden público, la seguridad pública, la salud pública, la seguridad y la salud de los consumidores, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

En consecuencia, las limitaciones que se establecen al desarrollo de la actividad económica que conlleva la autorización de terrazas, y que se recogen en este anteproyecto, deben interpretarse al hilo del artículo 17 de la referida Ley 20/2013, que regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad, asumiendo explícitamente que concurren dichos principios para la exigencia de una autorización en los siguientes supuestos: "a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. b) Respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de

servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado...”

Por tanto, queda acreditado el cumplimiento de las condiciones legales de necesidad y proporcionalidad en el anteproyecto, que además verifica el alcance del apartado 4 del mencionado artículo 17, según el cual *“las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”*, resultando que en el caso de las terrazas de hostelería y restauración será la autorización regulada en la ordenanza.

Es así como cualquier intervención regulatoria en el espacio público representa el cumplimiento del mandato normativo impuesto a la administración pública para la defensa y gestión del dominio público, en los términos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP), y que en el caso de las terrazas además debe extenderse a otros espacios privados con usos funcionalmente equivalentes y por tanto también dignos de protección.

Además, la protección del interés general difuso de la ciudadanía y de los visitantes de la ciudad, y el de los vecinos en particular, debe presidir todo el texto que se tramita.

De esta manera a través de la futura ordenanza se atenderá a los motivos de interés general a los que debe servir con objetividad el Ayuntamiento de Madrid.

2.5. Objetivos que se persiguen.

Los objetivos que se persigue alcanzar con la aprobación del presente anteproyecto son:

Objetivo 1: Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos los agentes interesados.

Objetivo 2: Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atención a la demanda de los vecinos.

Objetivo 3: Otorgar sustantividad a los instrumentos de ordenación conjunta (zonas saturadas y estudios de ordenación), regulando los aspectos sustantivos y procedimentales, como forma de actuación singularizada según las diferentes características de los espacios de la ciudad.

Objetivo 4: Destacar la relevancia institucional de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, como garantía de articulación de una visión de conjunto y de una política de ciudad respecto a las terrazas.

Objetivo 5: Simplificar las condiciones de adaptación de las autorizaciones preexistentes a la nueva regulación.

Objetivo 6: Mejorar la calidad regulatoria municipal sobre las terrazas de hostelería y restauración (impacto competencial y organizativo).

3. Contenido de la propuesta normativa.

3.1. Estructura.

El anteproyecto que se propone se compone de 66 artículos, que se estructuran en un título preliminar y cinco títulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cinco anexos.

La estructura del texto normativo es la siguiente:

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR: Disposiciones generales.

TÍTULO I: Terrazas de hostelería y restauración.

CAPÍTULO I: Elementos autorizables.

CAPÍTULO II: Disposiciones técnicas para instalación de terrazas.

CAPÍTULO III: Régimen jurídico de las autorizaciones.

SECCIÓN 1.ª: Autorizaciones.

SECCIÓN 2.ª: Procedimiento.

CAPÍTULO IV: Derechos y obligaciones derivados de la autorización.

TÍTULO II: Instrumentos de ordenación conjunta de terrazas.

TÍTULO III: Quioscos de hostelería y restauración.

CAPÍTULO I: Quioscos de temporada.

SECCIÓN 1.ª: Condiciones de instalación.

SECCIÓN 2.ª: Procedimiento de autorización de los quioscos de temporada.

CAPÍTULO II: Quioscos permanentes.

TÍTULO IV: Régimen disciplinario y sancionador.

CAPÍTULO I: Disposiciones generales.

CAPÍTULO II: Régimen disciplinario.

CAPÍTULO III: Régimen Sancionador.

TÍTULO V: Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración.

Disposición adicional primera. Censo de terrazas de hostelería y restauración.

Disposición adicional segunda. Protección de datos de carácter personal.

Disposición adicional tercera. Lenguaje no sexista.

Disposición transitoria primera. Autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor.

Disposición transitoria segunda. Estudios de ordenación conjunta aprobados con anterioridad a la entrada en vigor.

Disposición derogatoria única.

Disposición final primera. Título competencial habilitante.

Disposición final segunda. Interpretación y desarrollo de la ordenanza.

Disposición final tercera. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

ANEXO I: Definiciones y características técnicas de elementos que delimitan y acondicionan la terraza incluidos en artículo 6.

ANEXO II: Definiciones y características técnicas de elementos de mobiliario de terraza incluidos en artículo 7.

ANEXO III: Esquemas de superficies de ocupación teórica de los módulos de mesas, sillas y taburetes en función del número y tipo.

ANEXO IV: Identificación del establecimiento y de empresas suministradoras de los elementos de los artículos 6 y 7 (artículo 11.e).

ANEXO V: Espacios con valores históricos o paisajísticos, a título enunciativo.

3.2. Principales aspectos y medidas. Elementos novedosos de la propuesta.

El contenido y estructura del anteproyecto se inspira en la normativa actualmente vigente, pero acomete una revisión íntegra para garantizar una adecuada sistematización interna de la regulación y que esta resulte además alineada con el resto de la normativa municipal. El anteproyecto realiza un esfuerzo considerable por articularse en cada apartado sobre los principios o reglas generales, definiendo posteriormente de forma precisa las reglas específicas y las propias excepciones previstas en la norma.

Se incluyen soluciones que responden a nuevas demandas y se suprimen algunos contenidos que la aplicación práctica ha evidenciado como poco útiles o proporcionales, que lastran la actividad administrativa de control previo y *ex post*, y por ende la propia iniciativa privada y la vitalidad del sector de la hostelería, pero también la protección de los derechos e intereses de la ciudadanía en general.

Continuando con el proceso iniciado en 2022, se recogen en el texto aquellos criterios interpretativos ya consolidados emanados de la actividad de la comisión de terrazas, y algunas novedades en la tipología de terrazas sometidas a ensayo en la fase de la desescalada de la pandemia mediante las resoluciones de la misma comisión, como las excepciones para la autorización de terrazas frente a la proyección de la fachada del edificio colindante o las terrazas situadas en esquinas o zona de confluencia de viales.

En resumen, el contenido estructurado del anteproyecto comprende los siguientes aspectos.

El título preliminar comienza por definir el objeto y ámbito de aplicación del anteproyecto. En cuanto al objeto, el texto se alinea con las ordenanzas precedentes y los textos de otras ciudades, en la medida en que no sólo pretende regular el régimen de ocupación del dominio público, sino también de aquellos espacios que aun siendo de titularidad privada admiten un uso equivalente al que las terrazas realizan en el demanio, por lo que el impacto en la ciudadanía y en particular en la vecindad es equivalente, y las más elementales garantías de seguridad jurídica y confianza legítima en la intervención de la administración implican que la instalación y funcionamiento de terrazas en estos espacios funcionalmente semejantes se sometan a equivalentes condiciones que las establecidas para el demanio.

Por este motivo, además de la nomenclatura tradicional, que se conserva en el apartado 1.b) del artículo 1, en el apartado c) se incluye la alternativa que ha marcado la jurisprudencia más reciente en

el sentido de extender su ámbito a aquellas terrazas que siendo de libre acceso al público se encuentren situadas en espacios de titularidad privada. En este sentido, varias sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (429/21, de 12 de julio, 594/21, de 26 de octubre, y 419/22, de 30 de junio) han venido perfilando la noción de que aquello que tradicionalmente se ha considerado como uso público en terrenos privados se limita a terrenos que consten con tal categoría de uso en el inventario municipal, derivado de una titularidad expresa en favor del ayuntamiento, o porque aparezca atribuida esta condición en el planeamiento, o se haya establecido algún tipo de gravamen en el Registro de la Propiedad que avale el uso, o que exista un acto expreso de recepción en tal sentido, por lo que si no existe algún acto de ese tipo, tales suelos no pueden ser considerados de uso público y simplemente se trataría de suelos privados que eventualmente pueden ser usados por el público, porque no existe algún impedimento físico o restricción que impida a las personas transitar o permanecer en dicha zona.

Se consolida así una solución homogénea para todas las terrazas madrileñas situadas en suelos de titularidad privada hacia los que se puede franquear el paso sin solución de continuidad con el espacio público propiamente tal, y que actualmente suponen aproximadamente un 10 por ciento del total terrazas, distribuidas por todos los distritos, representando casi un 14 por ciento de la superficie total del suelo dedicado a terrazas.

En conclusión, aparte de aplicarse a terrazas y quioscos de hostelería y restauración instalados en suelo público, la ordenanza se aplicará a las terrazas instaladas en lo que hasta ahora se han calificado como suelos públicos de titularidad privada, y conforme a la nueva nomenclatura, en suelos privados de libre acceso al público, y según sus condiciones a las terrazas situadas en las zonas de volumetría específica conforme al Plan General de Ordenación Urbana.

Por otra parte, el anteproyecto decide desplazar a este título preliminar, en el artículo 2, la definición de la naturaleza jurídica de las autorizaciones, con el objetivo de resaltar los principios y notas definitorias de la potestad que se ejercita en ellas, y que arrancan de la normativa sobre patrimonio de las administraciones públicas, es decir, discrecionalidad, temporalidad, revocabilidad unilateral, preferencia del uso común frente al privativo e interés público del demanio.

Efectivamente, la regulación del demanio viene presidido por los principios de gestión y administración que contempla el artículo 6 de la LPAP, entre otros la aplicación efectiva al uso general y al servicio público sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas y la dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.

Por su parte, el artículo 84.1 de la misma ley dispone que *“nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos”*. El sistema se cierra con la nota de revocabilidad y sujeción al interés general, pues tal como indica el artículo 92.4, *“las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general”*.

Todas estas consideraciones presiden el régimen establecido en el anteproyecto, por lo que deben ser tenidas en cuenta en cada resolución que se adopte y enmarcan los eventuales intereses y derechos de los titulares de las autorizaciones, destacando la regla de que el órgano administrativo competente valorará en cada caso el otorgamiento de cada autorización, ya que el titular de un establecimiento no ostenta de suyo el derecho a instalar una terraza sólo por el hecho de disponer del título habilitante del establecimiento, y sobre todo que siempre se tendrán en cuenta las

necesidades preferentes del interés general y la protección de otros valores concurrentes en el espacio de uso público, tal como apunta el artículo 2 de la propuesta. Precisamente, por la prevalencia del interés general sobre el particular, el apartado 5 faculta expresamente al órgano competente para denegar las autorizaciones cuando concurran otros intereses que la propia ordenanza considera de preferente protección.

En este título preliminar también se incluyen algunas definiciones básicas, con independencia de que aquellas que presentan un carácter acusadamente técnico se remiten al título I y a los correspondientes anexos, tal como ocurría en la ordenanza precedente.

Con el objeto de delimitar de forma precisa el régimen general de las terrazas, el artículo 4 define las actividades que pueden instalar terrazas, que serán las calificadas como de hostelería y restauración en la normativa sectorial autonómica, sin que en ningún caso bajo el régimen de esta ordenanza se puedan aplicar a otro tipo de establecimientos, salvo que se trate de usos asociados de hostelería y restauración. De hecho, conforme al vigente Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones, aprobado por Decreto 184/1998, de 22 de octubre, dentro de la categoría 10 de “Otros establecimientos abiertos al público” referida a los de “Hostelería y restauración” actualmente se incluyen: 1. Tabernas y bodegas, 2. Cafeterías, bares, café-bares y asimilables, 3. Chocolaterías, heladerías, salones de té, croissanterías y asimilables, 4. Restaurantes, autoservicios de restauración y asimilables, 5. Bares-restaurante, 6. Bares y restaurantes de hoteles, 7. Salones de banquetes, y finalmente, las propias terrazas.

El artículo 5 hace una invocación genérica a la normativa sectorial aplicable, sin que resulte oportuno mencionarla, precisamente para evitar una redundancia de llamadas, ya que algunas regulaciones incluso son mencionadas a lo largo del propio anteproyecto, y otros resultarán aplicables conforme a las características de cada una de las terrazas o espacios que resulten afectados por las autorizaciones. En el apartado 4 de la memoria, el análisis jurídico describe la normativa sectorial explícitamente aludida a lo largo del anteproyecto.

El título I denominado “Terrazas de hostelería y restauración” es el más extenso de este anteproyecto, y en esencia abarca el contenido ya definido en la ordenanza de 2013. De marcado carácter técnico, regula con detenimiento las condiciones objetivas, subjetivas y procedimentales de la tramitación y de la propia autorización.

El título se organiza en cuatro capítulos. El primero se dedica a los elementos autorizables y sigue la tradicional clasificación, por una parte, de elementos que delimitan y acondicionan la terraza, y por otra al mobiliario de esta. La definición técnica de sus características se remite a los anexos I y II, respectivamente, precisamente porque al tratarse de una sistemática texto ya consolidada garantiza una mayor eficacia de las reglas de seguridad jurídica, tanto para los sectores afectados como para los propios agentes encargados de la aplicación de la futura ordenanza.

Resulta oportuno llamar la atención sobre que las anteriormente llamadas “construcciones ligeras” pasan a denominarse “estructuras ligeras”, para destacar su nota de provisionalidad y fácil desmontaje que las distingue de la vocación de permanencia propia de una construcción.

Los demás elementos contemplados en el artículo 6 conservan el régimen hasta ahora vigente en el correspondiente anexo, si bien en este se recogen explícitamente algunas nuevas condiciones como las alturas máximas de toldos y sombrillas, con el objeto de que estas sean equivalentes para todo este tipo de elementos, así como la descripción de las características técnicas de los elementos industriales, con la remisión a su normativa específica, sean permanentes o de mobiliario. También como novedad, en el apartado h) se incluye la referencia al “elemento de protección de alcorques”,

que ya disponía de un soporte con el correspondiente decreto de normalización aprobado en 2023 (Decreto de 23/05/2023 de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos por el que se normaliza la valla para alcorques y praderas MU-86 en todo el término municipal y se ordena su inclusión en la normalización de elementos constructivos para obras de urbanización), pero que ahora se encuentra bajo el alero normativo que le otorga el anteproyecto.

En el caso del mobiliario enumerado en el artículo 7, aparte de precisar algunas de sus características, el anteproyecto regula con mayor definición los requisitos y condiciones de los módulos de mesas altas de baja capacidad con dos taburetes, tanto en el anexo II como en la definición de las condiciones de su ubicación en el artículo 10.

La regla ya enunciada de la preferencia del interés público sobre el particular también encuentra su manifestación en relación con el mobiliario, cuando se limita la instalación de determinado mobiliario en aquellos casos en los que se considere necesario preservar las especiales características arquitectónicas y paisajísticas, en los mismos términos que ya reguló la ordenanza precedente.

El capítulo II sistematiza las disposiciones técnicas para la instalación de las terrazas. Al referirse en general a su ubicación determina los principios que se valorarán para definir la superficie de ocupación, entre otras, la seguridad personal y colectiva, la accesibilidad universal, la movilidad de las personas y la presencia de patrimonio protegido. El articulado de este capítulo mantiene en gran parte el contenido de los textos de 2013 y 2022, si bien se propone una nueva sistematización frente a sus precedentes, incorporando nuevos apartados, con el objeto de cumplir con los mandatos de simplificación regulatoria y uso de un lenguaje claro, que a través de una técnica normativa más depurada redonda en una mayor seguridad jurídica.

Se mantienen las reglas generales de ubicación junto a la línea del bordillo, frente a la fachada del establecimiento o de los locales o establecimientos colindantes. En este caso, se regula la instalación de terrazas frente a locales colindantes, que no necesariamente deberán estar en el mismo edificio en el que se ubica el establecimiento principal. Dicha posibilidad estaba implícitamente ya contemplada en la ordenanza precedente como una excepción, pero en este anteproyecto se recoge expresamente que cuando la terraza se ubique frente al edificio colindante deberán contar con el dictamen favorable previo de la comisión de terrazas. También se deberá disponer de la conformidad del titular de la actividad colindante para instalar elementos de delimitación o acondicionamiento.

En el anteproyecto se siguen recogiendo las reglas consolidadas de respeto del itinerario peatonal, con una anchura libre de paso de al menos 2,50 metros que ya se introdujo en 2013, y la consideración de los encaminamientos y pavimentos tacto visuales, como una regla infranqueable de la accesibilidad universal en la ciudad. En esta misma línea se mantiene la ocupación máxima en el 50 por ciento del ancho del espacio. Madrid quiere terrazas, dentro del marco de la accesibilidad, y en este sentido conviene recordar que la accesibilidad universal ya en 2022 se incorporó como un principio articulador de todo el régimen de las autorizaciones de terrazas, si bien es cierto que en algún caso del anteproyecto se ha suprimido alguna referencia expresa a normas que ya están contempladas en la normativa sectorial, en la que destaca muy singularmente 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.

Entre otras disposiciones, en este título I se regulan las conocidas como terrazas en esquinas o espacios equivalentes, conforme a las resoluciones de la comisión de terrazas y las exigencias de la seguridad para la circulación de vehículos y personas, con lo que aquellas reglas interpretativas de la comisión se elevan a carácter normativo.

Dentro de las regulaciones específicas se incluye el adosamiento de terrazas a fachadas, que con carácter general se contempla en el caso de calles peatonales, en las que precisamente el itinerario peatonal accesible y el tránsito peatonal suelen discurrir por el centro de la calle, y en aquellos otros supuestos en los que la instalación general en línea de bordillo resulte perjudicial para el tránsito de los peatones, y así se justifique al elevarlas a dictamen de la comisión de terrazas.

Se regulan también las ubicaciones en soportales y en el espacio exterior a mercados, en línea con la normativa precedente al anteproyecto.

Se contemplan con detalle las distancias generales, como la de 1,50 metros al mobiliario, salvo que se pueda reducir con la instalación de separadores, las distancias de protección del arbolado, además de aquellas que garantizan diferentes accesos, y las distancias de estufas a elementos arbóreos. También se siguen detallando distancias específicas que perfilan medidas de ubicación frente a elementos de mobiliario o infraestructuras urbanas, y que se precisan con más detalle para responder a las múltiples demandas que plantean los servicios técnicos de los distritos, lo que otorga también mayor precisión normativa en beneficio de los propios titulares de los negocios.

Se describen las distancias a los elementos de alumbrado teniendo en cuenta las exigencias del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión (instrucción técnica ITC-BT-09), aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, en la medida en que la normativa contenida en este se ordena a la seguridad de las personas, esencialmente de la clientela de las terrazas, que debe estar adecuadamente asegurada ante riesgos eléctricos propios de instalaciones de alumbrado exterior de fácil acceso.

También se han definido con precisión las distancias a los distintos tipos de reserva de estacionamiento, incluyendo las destinadas a personas con movilidad reducida.

Además, el anteproyecto pone el foco en la protección del patrimonio arbóreo, regulando expresamente las distancias a este, con inclusión del elemento delimitador de alcorques que ya se normalizó específicamente con anterioridad.

En el artículo 10 del anteproyecto se establecen varias disposiciones específicas, entre las que se regulan las terrazas en calles peatonales y en las provisional o temporalmente peatonalizadas, así como en las zonas de terrizos.

Especial atención se presta a la instalación en la llamada banda multiservicios, que tiene como objetivo considerar la colocación de los módulos de mesas altas con dos taburetes, teniendo en cuenta que el principio inspirador es que se ocupe esta zona de la acera en la que ya se encuentran instalados o se reinstalen elementos como arbolado, mobiliario u otros que de suyo ya condicionan el tránsito peatonal, por lo que la autorización de estas mesas no altere por sí sola la circulación de personas; esta misma exigencia de menor impacto implica la prohibición de instalar estas mesas fuera de la proyección del establecimiento principal o adosadas a fachadas, insistiendo en este caso en la facultad discrecional del órgano competente para valorar su no autorización cuando esta resulte desaconsejable.

Se sigue la regulación hasta ahora vigente en terrazas que se encuentran en terrenos separados del establecimiento principal, entre otros casos por una calzada o en aceras enfrentadas. También se regula específicamente la instalación en plazas, teniendo en cuenta la especial configuración de estos espacios cada vez más presentes en el espacio urbano.

El artículo 11 establece algunas condiciones generales que se deberán tener en cuenta, que aunque se materializan en muchos artículos del anteproyecto, aquí se definen como auténticos principios inspiradores: la seguridad individual y colectiva, la accesibilidad universal y la movilidad de las personas.

Se recogen con detalle las condiciones para la sujeción al pavimento de los elementos de acondicionamiento y delimitación, limitando por primera vez en general su instalación en los casos en que la terraza se ubique sobre la cubierta de un aparcamiento u otro espacio subterráneo.

En el supuesto de que sea necesaria la instalación de suministros que den servicio a la terraza, se ha ampliado la previsión de calas, canalizaciones y acometidas, manteniendo la regla precedente de simultaneizar el procedimiento cuando así sea posible, evitando así una carga para los solicitantes que se puede gestionar de forma interna entre los propios órganos municipales implicados.

El capítulo III de este título establece el régimen jurídico de las autorizaciones, con una primera sección dedicada a la regulación de las características de la propia autorización. Entre los requisitos subjetivos se recogen las condiciones generales de la persona titular, que son fundamentalmente disponer del seguro de responsabilidad civil correspondiente y encontrarse al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias municipales, cuya acreditación se simplifica en esta ordenanza. En este sentido, se aclara expresamente que el seguro de responsabilidad civil e incendios será el del establecimiento principal con cobertura expresa de los riesgos derivados de la instalación y funcionamiento de la terraza, cuya disposición se garantiza en otros artículos regulando el momento de presentación y la obligación del titular de mantenerse al corriente de pago de la póliza correspondiente. Aunque es un requisito subjetivo que el titular se encuentre al día en sus obligaciones tributarias con el Ayuntamiento de Madrid, el anteproyecto libera a este de su constante acreditación, que podrá verificarse mediante mecanismos internos.

El anteproyecto define un procedimiento sencillo para materializar la transmisión de la autorización, que se automatiza con la correspondiente al establecimiento principal, reduciendo también en este caso la carga administrativa que recaía hasta ahora en el titular, que en la práctica debía comunicarlo expresamente al distrito. Las actuales reglas comunitarias imponen la reducción de cargas formales innecesarias, y en ese sentido el anteproyecto es fiel a este principio de proporcionalidad.

El mecanismo que cierra este simple sistema es que no se admitirá ningún tipo de cesión no vinculada a la transmisión del establecimiento principal, y que se materializa más adelante en el título dedicado a las potestades disciplinarias y sancionadoras.

El periodo de funcionamiento de la terrazas sigue el régimen actualmente vigente, aunque se acompasa a las fechas previstas por la normativa autonómica (estacionales entre el 16 de marzo y 31 de octubre, y anuales para las que permitan además su funcionamiento en el resto del año), y en el caso del horario se mantienen las reglas actuales, conforme a la correspondiente orden autonómica que establece “horarios máximos” de funcionamiento de las terrazas, y a la cual deben acomodarse las labores de recogida. Se trata de la Orden de 21 de abril de 2022, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público, que regula el horario de las terrazas entre los supuestos especiales de su artículo 4.3. En este marco, el anteproyecto consolida la regla por la que el órgano competente para otorgar la autorización de cada terraza podrá reducir el horario atendiendo a razones de interés general, lo que materializa la discrecionalidad propia de este tipo de autorizaciones.

La sección segunda articula el contenido de la solicitud y la documentación que se presentará, inspirada en la regla de reducción de cargas administrativas para los solicitantes y la descripción de las reglas esenciales del procedimiento, que prevé la posibilidad de requerimientos de subsanación de la documentación al inicio del procedimiento y previamente a la propuesta de resolución, conforme a la previsión del artículo 73 de la LPAC, según el cual *“en cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo”*, para añadir que *“a los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente”*.

Por otra parte, el anteproyecto se actualiza al régimen de constitución de garantías del Reglamento 1/2024, de 30 de abril, de Garantías y Depósitos en el Ayuntamiento de Madrid.

En cuanto al contenido de la autorización, se incluyen todos los elementos determinantes regulados en esta ordenanza, pero también algunos aspectos de trascendencia fiscal, como la distinción de la altura de separadores, dato necesario para que la Agencia Tributaria Madrid proceda a la liquidación de la tasa, o la instalación de sistemas de nebulización o vaporización o cualquier otro elemento destinado a la refrigeración o humectación con aerosoles, lo que permitirá su posterior control sectorial por parte del Organismo Autónomo Madrid Salud.

El anteproyecto consolida la noción de que en el caso de que se mantengan las condiciones de la autorización, se entenderá que esta renueva su vigencia anualmente de forma automática, sin que deba existir solicitud expresa del titular en tal sentido, mientras que por otra parte se definen explícitamente las circunstancias que determinan la extinción de la autorización, que se acomodan al régimen legal del patrimonio de las administraciones públicas, expresamente a las causas del artículo 100 de la LPAP. Destaca como causa de extinción la constatación de la falta de pago de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, pero también una especial forma de reacción administrativa por el incumplimiento reiterado de la ordenanza por parte de los hosteleros autorizados, que supondrá la extinción de la autorización, puesto que muchas veces la demanda de los vecinos afectados pone en evidencia que la administración debe dotarse de mecanismos de defensa superiores al mero castigo pecuniario, que resulte proporcional a la propia potestad discrecional de la administración municipal para otorgar o extinguir las autorizaciones.

En el caso de extinción, la propia ordenanza contempla los mecanismos de ejecución subsidiaria para la retirada de elementos eximiendo de la liquidación provisional, en coherencia con las previsiones incorporadas en las Bases de ejecución presupuestaria, que en el vigente artículo 46.6 señalan que *“sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, habrá lugar a la ejecución subsidiaria en el ámbito de las terrazas y quioscos de hostelería y restauración... de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo común y en sus respectivas ordenanzas reguladoras. En el caso de actuaciones realizadas al amparo de la Ordenanza de terrazas y quioscos de hostelería y restauración ... para garantizar el levantamiento de quioscos y terrazas, no procederá la liquidación provisional, realizándose la liquidación definitiva una vez finalizada la ejecución subsidiaria, con posterior notificación y recaudación del resultado de la liquidación con cargo al obligado”*.

La sección se cierra con las previsiones sobre renuncia, modificación y suspensión temporal de las autorizaciones en los casos contemplados por el propio anteproyecto, que mantienen la regulación de la ordenanza de 2013.

El capítulo IV del título I define un elenco de derechos y obligaciones, que en el caso de estas encontrarán su correlato en la definición del régimen sancionador del título correspondiente de la ordenanza.

El título II sistematiza toda la producción de actos administrativos de la comisión de terrazas por los que se aprueban los instrumentos de ordenación conjunta y que se habían introducido como figuras novedosas en la modificación precedente. Dichos instrumentos han tenido un fuerte impacto en la ciudad, y han sido positivamente valorados por la ciudadanía, en la medida en que suponen una adaptación de la ordenanza a circunstancias singulares que requieren una visión específica, y aunque su regulación ha sufrido algún reproche jurisprudencial por aspectos formales, se plantea una regulación que resuelve dichas dificultades. Como se ha significado previamente, sin perjuicio de la eventual impugnación de algunos de estos acuerdos por partes interesadas, hasta el momento de comenzar la tramitación de este anteproyecto, la comisión de terrazas había aprobado 37 acuerdos de delimitación de zonas saturadas y 9 estudios de ordenación conjunta.

Efectivamente, tal como quedó en evidencia en el trámite de consulta pública previa a este anteproyecto, volver a regular los acuerdos de delimitación de zonas saturadas y la aprobación de estudios de ordenación conjunta responde a una sentida demanda vecinal, que reconoce que la instalación y funcionamiento de las terrazas atienden a muy distintas circunstancias según su entorno, que deben ser valoradas de forma singular, a la vez que con la actuación de la comisión de terrazas se garantiza la perspectiva de ciudad en el desarrollo de auténticas políticas públicas de ocupación de los espacios y se armoniza la instalación de terrazas entre distintos distritos.

Este título ha ordenado la regulación precedente que había establecido la ordenanza de 2022, y ha incorporado mecanismos de participación pública en la tramitación de dichos instrumentos que propongan los distritos o las áreas concernidas, en la definición de las terrazas. Este contenido del anteproyecto parte de un presupuesto básico, que es que la visión de conjunto de las terrazas de una determinada área o espacio no es equivalente a la mera suma de cada una de las autorizaciones, porque la concentración de terrazas o la configuración del espacio en el que se instalan amerita una determinada ordenación que se acomode a los intereses que se quieran proteger y con los que se deba conciliar el aprovechamiento privativo o especial que representan las terrazas. Se incorpora así una auténtica visión holística en el diseño de la instalación de las terrazas orientada a otros valores del espacio público.

Así, se vuelve a recoger la delimitación de zonas saturadas por terrazas, con especial definición y simplificación de los parámetros que determinan la saturación. En este sentido, se ha aclarado el régimen de cómputo del tránsito peatonal, que se simplifica en su contenido y se deberá entender remitido a los instrumentos técnicos internacionales que le sirven de referencia (estándares del *HCM-Highway Capacity Manual*) pero que no deben estar incluidos en el texto normativo municipal.

La regulación de los estudios de ordenación conjunta se atiene a los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación en su contenido y tramitación. En primer lugar, se distingue entre el objeto y alcance de los estudios de ordenación conjunta y su contenido propiamente tal. A continuación, se definen con detalle las distintas fases en la tramitación del procedimiento (inicio, instrucción, aprobación y modificación), y la intervención de los distintos agentes, tanto de los órganos que los promueven como de la propia comisión que instruye y aprueba los estudios, que además puede interesar el informe de otros órganos municipales a la vista del contenido del propio estudio. Se han previsto expresamente los mecanismos de información pública durante la formulación de la propuesta de ordenación, según requiere la ya mencionada sentencia 185/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

También se contemplan las especialidades de algunos de los estudios, en particular los referidos a las zonas saturadas y aquellos que recaen sobre bienes con algún tipo de protección patrimonial.

En todo caso, el anteproyecto debe ser interpretado siempre en el sentido de que los supuestos para los que se prevé la aprobación de un estudio de ordenación conjunta son indicativos, y no implica que necesariamente deban aprobarse dichos instrumentos, sino que será el propio órgano promotor el que deberá valorar la oportunidad de impulsar su tramitación.

Por su parte, el título III contiene la regulación tradicional en materia de quioscos de hostelería y restauración, manteniendo un principio de mínima intervención, que establece las reglas básicas tanto para quioscos de temporada como para quioscos permanentes, enviando su desarrollo a los pliegos de condiciones.

La iniciativa para la instalación de los quioscos de temporada sigue residenciada en la junta municipal del correspondiente distrito, que aprobará anualmente la relación de emplazamientos, a partir de la cual se presentarán las solicitudes por los particulares, conforme a las reglas contenidas en el capítulo I.

Para los quioscos permanentes, regulados en el capítulo II, también será la junta municipal quien adopte el acuerdo aprobando los situados, remitiendo el régimen general de otorgamiento al procedimiento de concesiones demaniales y conforme a los respectivos pliegos de condiciones, que en todo caso se deberán ajustar a la legislación básica sobre patrimonio.

En cualquier caso, la terraza de los quioscos se sujetará a las disposiciones que sobre estas establece el título I.

El título IV se dedica al régimen disciplinario y sancionador, alineándose con las regulaciones precedentes y con la habilitación legal prevista en el artículo 139 de la LBRL, aunque con la introducción de algunos artículos que pretenden mejorar el ejercicio de las correspondientes potestades, al considerar que es este uno de los mayores requerimientos que la ciudadanía reclama de la administración.

Se definen con precisión los supuestos que de hecho se han venido detectando por quienes ejerzan las funciones de inspección y sanción; así, junto a la tradicional responsabilidad del titular de la terraza, se reconocen situaciones en las que esta se traslada también a otras personas diferentes que estén realizando efectivamente la explotación, y cometan los correspondientes incumplimientos, que incluye no solo la cesión no autorizada sino la realización de la explotación sin título alguno.

En las disposiciones generales del capítulo I, en materia de disciplina se recogen las regulaciones derivadas de la recuperación de oficio y de la obligación de reponer el demanio, extendiendo además la posibilidad de requerir la retirada, bajo advertencia de medidas de ejecución subsidiaria, en cualquier tipo de las terrazas reguladas en la ordenanza.

El capítulo II, que regula específicamente el régimen disciplinario, incluye un amplio abanico de supuestos en los que el Ayuntamiento de Madrid podrá imponer multas coercitivas para obligar al cumplimiento forzoso de sus actos, que recoge la experiencia que los propios distritos han detectado en el ejercicio de tales potestades. La cuantía y procedimiento se ajustarán a la legislación general.

El capítulo III define el régimen de infracciones y sanciones. Aquellas se articulan también asumiendo los planteamientos de los órganos distritales que desarrollan estas competencias, de manera que la ordenanza hace un esfuerzo por definir con precisión los tipos de incumplimientos, evitando remisiones genéricas para garantizar una mayor seguridad jurídica, y poniendo una especial atención en mejorar la proporcionalidad de este tipo de medidas, al agravar algunos de los tipos ya previstos anteriormente, como en el caso de la falta de colocación de protecciones acústicas en el mobiliario,

que pasan de leves a graves, o la colocación de elementos que impidan u obstruyan el acceso a determinados elementos, así como a la accesibilidad de vehículos y servicios de emergencia e impidan la circulación u ocupen el itinerario peatonal accesible, que se elevan de graves a muy graves; pero por otra parte también se introducen algunas nuevas modalidades de infracción que se han venido detectando en los últimos años o que se alinean mejor con las obligaciones contenidas en la propia ordenanza, como las infracciones graves relacionadas con las estructuras ligeras, el incumplimiento del horario de cierre en una hora o aquellas que afectan a distintas limitaciones sobre obras, cuestiones medioambientales o que impliquen obstrucción a labores de mantenimiento de mobiliario o instalaciones urbanas, y otras muy graves como por ejemplo el incumplimiento del horario de cierre superior en una hora.

También se impulsa la proporcionalidad en la calificación de determinadas infracciones, como ocurre en el supuesto de la instalación de elementos o mobiliario no previstos en la autorización o que se instalen en mayor número de los autorizados, en las que se realiza una graduación de la infracción y en función de un criterio objetivo esta puede ser leve, grave o muy grave.

Por otra parte, criterios de racionalidad exigen la supresión de tipos relacionados con obligaciones de la normativa anulada que desaparecen del anteproyecto, como la figura del responsable de la terraza y el deber de instalar sonómetros, sin perjuicio de que la descripción de tipos se ha enderezado a evitar la reiteración de incumplimientos ya regulados en otras ordenanzas municipales.

La ordenanza remite a las normas sobre el procedimiento sancionador previsto por la normativa autonómica, con previsión expresa de algunas medidas provisionales que se pueden adoptar para asegurar la eficacia de las resoluciones sancionadoras.

En general, con la regulación contenida en el título IV el anteproyecto pretende consolidar una línea de reacción punitiva que se ha venido apuntando en los últimos años, en los que se ha constatado un constante incremento tanto del número de procedimientos sancionadores incoados por los distritos como del número de sanciones impuestas por estos.

El título V acoge la regulación que hasta ahora se contenía en las disposiciones adicionales precedentes, con el fin de dotar a la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración de un mayor peso específico institucional, en la medida en que la experiencia y la definición de sus cometidos han demostrado que dicho órgano se constituye en un auténtico nodo articulador de la visión de ciudad en la ordenación de las terrazas, tanto en su labor interpretativa de la ordenanza, como en la emisión de dictámenes para casos excepcionales previstos en el propio texto, en la aprobación de los instrumentos de ordenación conjunta, o en la asunción de facultades extraordinarias ante casos de fuerza mayor, grave riesgo colectivo o catástrofes públicas, entre otras.

Una de las principales novedades del anteproyecto es que dota de mayor racionalidad institucional a la comisión dentro de la organización y distribución de competencias, de manera que el órgano colegiado ya no tendrá el cometido de autorizar directamente las excepciones propuestas por los distritos, en la medida **en que** el desdoblamiento de las competencias de autorización puede generar una cierta confusión de funciones con las presidencias de los distritos. En este anteproyecto la comisión emitirá dictámenes previos a propuesta de los presidentes de los distritos, pero serán estos quienes deben conservar la competencia íntegra para otorgar las autorizaciones en todo caso, lo que exigirá la adaptación del acuerdo de competencias por el que la Junta de Gobierno delega competencias en los distritos.

Por otra parte, los dictámenes previos que emita la comisión, tanto en los casos explícitos que disponga la propia ordenanza como en aquellos que resulten de la aplicación del régimen genérico de

excepciones, tendrán carácter vinculante en aquellos casos en que sean desfavorables, pero si el pronunciamiento resulta favorable, el órgano competente para emitir la autorización propiamente tal, que en todo caso será el presidente del distrito, conservará su facultad de valorar el conjunto de circunstancias, por lo que a pesar de promover y en su caso obtener un informe favorable, podrá disponer la denegación de la solicitud de autorización, o incluso su posterior revocación. Incidir en la reserva de la autorización en los distritos además permitirá una mayor racionalidad en la gestión de datos en SIGSA, y por consiguiente en la transferencia de estos al módulo de terrazas del Censo de Locales y Actividades y a la matrícula de la tasa.

En este marco, la comisión se sujetará al régimen de los órganos colegiados con facultades decisorias, según el Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración, y se integrará por los titulares de órganos municipales con competencias relacionados con las terrazas y quioscos de hostelería y restauración, remitiendo su regulación al correspondiente decreto del Alcalde, que deberá dictarse una vez aprobada la nueva ordenanza.

Las cláusulas de cierre del anteproyecto comprenden la disposición adicional primera que regula los elementos definitorios del censo de terrazas, que se configura como un módulo del Censo de Locales y Actividades, que se actualizará mediante las correspondientes aplicaciones informáticas a partir de la transferencia de datos desde los sistemas de tramitación de expedientes SIGSA, tanto de licencias de actividades tramitados desde la Agencia de Actividades como de autorización de terrazas tramitados por cada uno de los distritos, cuyos datos además servirán para la formación de la matrícula anual de la tasa de terrazas conforme a la normativa fiscal.

La disposición adicional segunda sigue la precedente referencia sobre protección de datos de carácter personal de la anterior ordenanza.

Por otra parte, la disposición adicional tercera se acomoda a los criterios municipales de técnica normativa sobre el uso del lenguaje no sexista.

Las disposiciones transitorias contemplan el régimen de los actos adoptados con anterioridad a la entrada en vigor de la ordenanza. Así, la disposición transitoria primera contempla con detalle el proceso de adaptación de las autorizaciones vigentes al momento de la entrada en vigor de la ordenanza, con una cláusula general según la cual todas aquellas autorizaciones que cumplan con las condiciones contempladas en el título I del anteproyecto se consolidan, de manera que se sujetarán al criterio de renovación automática previsto en el artículo 23 de la misma norma. Para el caso en que sea necesario acometer una adaptación a las condiciones del título I, se contempla un plazo general de dos años, con el fin de otorgar un cierto grado de estabilidad que garantice la seguridad jurídica y la inversión realizada por sus titulares, de manera que estos deberán presentar su solicitud de adaptación antes del 30 de diciembre de 2027.

La disposición transitoria segunda se refiere a los estudios de ordenación conjunta que se hayan aprobado antes de la entrada en vigor de la futura ordenanza, en los que cada distrito tendrá que valorar la oportunidad de su adaptación al nuevo régimen, que se propondrá antes del 30 de diciembre de 2026. Con esta previsión el anteproyecto se sostiene en la regla general de eficacia de los actos aprobados al amparo de una norma anulada, conforme al artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En cuanto a las disposiciones derogatoria y finales del anteproyecto contemplan la derogación de la vigente ordenanza de 2013 y las fórmulas de rigor sobre títulos competenciales, interpretación y desarrollo, así como su publicación, entrada en vigor y comunicación.

Los anexos de la ordenanza siguen también la línea de sus precedentes, y sirven de desarrollo técnico al contenido del cuerpo de la regulación. El anexo I se refiere a los elementos que delimitan y acondicionan la terraza, el II describe con detalle los elementos de mobiliario, el III define los esquemas de superficie de los módulos de mesas, sillas y taburetes, el IV contempla los elementos de identificación del establecimiento, por una parte, y la identificación de las empresas suministradoras de elementos de los artículos 6 y 7, por otra.

El anexo V mantiene el anterior carácter enunciativo para recoger un listado no exhaustivo de espacios que por sus especiales valores históricos o paisajísticos podrían ser objeto de estudios de ordenación conjunta; la relación comienza con la referencia al Paisaje de la Luz, por la relevancia de su calificación, y evita la inclusión de algunos espacios que se contemplan dentro de este, para posteriormente incorporar una relación de plazas, calles, e itinerarios, que se completa con una referencia a los cascos históricos de los distritos periféricos.

4. Análisis jurídico.

4.1 Relaciones de la propuesta con otras normas.

El artículo 25.1 de la LBRL 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”*.

Así, entre la enumeración de las competencias municipales propias, se incluirían algunas materias que se acoplan con la regulación de las terrazas de hostelería y restauración que incluye el anteproyecto, como las siguientes:

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, protección y gestión del patrimonio histórico.
- 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.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Policía local, tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

El artículo 84 de la ley prevé que las entidades locales puedan intervenir la actividad de los ciudadanos a través de medios como las *ordenanzas, el sometimiento a actos de control preventivos, el sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma, así como las órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo*.

Dicha previsión contempla, por tanto, expresamente la capacidad para dictar una ordenanza que regule una actividad como las terrazas de hostelería y restauración, como materialización de las potestades reglamentaria y de autoorganización que ya le atribuye al municipio el artículo 4.1.a) de la ley.

Como referencia al régimen general de competencias, en el artículo 31 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM) se establece que *el Ayuntamiento de Madrid puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos*

que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En estos supuestos, el Ayuntamiento puede llevar a cabo actividades complementarias a las realizadas por esas Administraciones.

Por tanto, el proyecto normativo se aprobará en el ejercicio de la habilitación normativa incluida en la referida legislación general, pero teniendo en cuenta además el contenido material del anteproyecto, su análisis jurídico obliga a contextualizarlo legalmente con otras normas.

En este sentido, la regulación de la ocupación del espacio público se enmarca en las competencias más generales que como administración pública local corresponden al Ayuntamiento de Madrid para articular el uso del demanio público, contenido actualmente en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Esta normativa patrimonial no sólo establece normas sobre el régimen jurídico y contenido de las autorizaciones y las concesiones, sino que también define un marco conceptual del uso del dominio público, que tiene su reflejo a lo largo de todo el anteproyecto, pero que además se recoge en las disposiciones generales del artículo 2 del texto.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el funcionamiento de las terrazas es una manifestación del desarrollo de una actividad económica en el dominio o espacio público, y por tanto su regulación debe tener en cuenta los principios de libre iniciativa económica, necesidad y proporcionalidad que se articulan como garantías al libre establecimiento y la unidad de mercado por medio de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que han quedado acreditados en el apartado relativo a la oportunidad de la propuesta.

En cuanto a la regulación sectorial de la actividad de las terrazas de hostelería y restauración, el polo regulador se encuentra en la normativa autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, contenido en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Según su artículo 17, la utilización de la vía pública para la realización de actividades recreativas requerirá la previa obtención de la autorización municipal correspondiente.

Por lo que la ley encomienda a la administración municipal la competencia para el otorgamiento de la oportuna licencia, y en el caso de las terrazas, para su autorización, que tendrá que cumplir con lo establecido en la norma emanada por el propio Ayuntamiento de Madrid, la Ordenanza de Terrazas de Hostelería y Restauración cuya aprobación se propone a través de este anteproyecto.

Los principios de simplificación y calidad regulatoria han implicado la puesta en valor de la coherencia del contenido del anteproyecto con otras normas sectoriales de carácter legal y reglamentario, invocadas de forma genérica en el artículo 5 del anteproyecto, pero también mediante la invocación que hace el texto a otra normativa:

Normativa de ámbito general:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Normativa sectorial:

- Normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid: Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones, y Orden de 21 de abril de 2022, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público.
- Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión (ITC-BT-09 sobre instalaciones de alumbrado exterior).

Normativa municipal:

- Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997.
- Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local, de 30 de noviembre de 1998.
- Reglamento Orgánico del Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004.
- Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica, de 25 de febrero de 2011.
- Ordenanza de Atención a la Ciudadanía y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de febrero de 2019.
- Ordenanza 12/2022, de 20 de diciembre, de Limpieza de los Espacios Públicos, Gestión de Residuos y Economía Circular.
- Reglamento 1/2024, de 30 de abril, de Garantías y Depósitos en el Ayuntamiento de Madrid.

4.2 Normas, decretos y acuerdos afectados.

Por otra parte, el análisis jurídico de la norma debe extenderse al impacto normativo externo del anteproyecto hacia otras disposiciones generales, especialmente de aquellas que sea necesario revisar.

En este contexto, resulta relevante considerar que mediante Decreto de 2 de junio de 2016 de la Alcaldesa se creó y reguló la composición y funcionamiento de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, prevista en la ordenanza precedente.

En virtud del referido decreto, la comisión de terrazas se adscribe al área de gobierno competente en materia de coordinación y supervisión de las políticas municipales en los distritos, que actualmente es el Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias, en los términos previstos en el Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por la que se establece su organización y competencias.

Por su parte, el apartado 10.º.1.1.g) del referido acuerdo de la Junta de Gobierno atribuye a la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración la competencia específica para “coordinar, impulsar y supervisar las actuaciones necesarias para el funcionamiento de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, así como asesorar técnica y jurídicamente a los distritos en esta materia”.

Como se ha indicado anteriormente, con la intención de otorgar mayor relevancia institucional a este órgano, se ha trasladado la regulación precedente desde una disposición adicional a un título específico, que contiene las normas elementales que la ordenarán. Si bien no es previsible una alteración de la composición de la comisión, la nueva definición de los cometidos de esta en el anteproyecto, que se articulan en torno a la emisión de dictámenes relativos a las excepciones y la tramitación y adopción de acuerdos de delimitación de zonas saturadas y estudios de ordenación conjunta, requerirá la tramitación de un nuevo decreto del alcalde, para determinar el funcionamiento y atribuciones del órgano colegiado. En tal sentido, una vez aprobada la futura ordenanza, procedería disponer la modificación del vigente decreto de 2 de junio de 2016, en los términos previstos en el artículo 64 del anteproyecto y conforme al artículo 76 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración de 31 de mayo de 2004, y a la regulación de los órganos colegiados de la LPAC.

Por otra parte, la Junta de Gobierno, en su Acuerdo de 29 de junio de 2023, de organización y competencia de los distritos, atribuye a los concejales presidentes las competencias para autorizar a los particulares el uso de las vías y espacios libres públicos municipales, así como de terrenos de titularidad privada y uso público, para instalar en ellos quioscos y terrazas de hostelería y restauración, "con excepción de las autorizaciones delegadas en la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración" (art. 4.º.6.2. d y e)". En este sentido, la práctica totalidad de las terrazas autorizadas en la ciudad se encuentran en el ámbito de las competencias delegadas a las presidencias de los distritos.

Además, el apartado 6.º del acuerdo recoge las competencias de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, en el siguiente sentido:

"a) Resolver las solicitudes de instalación de terrazas en emplazamientos en los que, no cumpliéndose los requisitos exigidos en la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013, respecto al régimen de superficie y disposiciones técnicas específicas, concurren especiales circunstancias de carácter turístico, comercial, de seguridad, paisajístico, cultural o social que aconsejen su concesión. El resto de los requisitos exigidos por dicha ordenanza serán, en cualquier caso, de obligado cumplimiento.

b) Coordinar las actuaciones que se realicen para desarrollar la aplicación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013, así como fijar los criterios interpretativos que puedan plantearse en este ámbito."

Con la redefinición de las funciones de la comisión que se recogen en el artículo 65 y concordantes del anteproyecto, sus intervenciones en el procedimiento para la autorización de determinadas excepciones se realizarán mediante la emisión de dictámenes, que tendrán la consideración de vinculantes en el caso de ser desfavorables, y por tanto habrá que valorar la modificación del mencionado acuerdo, en el sentido de que no existirían ya "autorizaciones delegadas" en la comisión de terrazas, quedando todas las autorizaciones formalmente atribuidas a la presidencia del distrito, con la consiguiente modificación del vigente acuerdo de la Junta de Gobierno de organización y competencias de los distritos.

También habría que valorar la necesidad de adaptar la referencia expresa a la ordenanza de 2013 en las competencias sancionadoras atribuidas al titular de la coordinación del distrito en el apartado 5.º.7.3) del vigente acuerdo, según el cual a este órgano corresponde "Ejercer la potestad sancionadora por infracción de lo preceptuado en la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013. En particular, respecto de las instalaciones reguladas en dicha ordenanza corresponderá a las coordinaciones de los distritos la sanción de las infracciones tipificadas en el artículo 38 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, a excepción de aquellas infracciones cuya sanción se encuentre

atribuida al Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias, al Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad o al Organismo Autónomo Madrid Salud".

Finalmente, en este análisis jurídico procede valorar el impacto en otras disposiciones o actos. Conforme al mencionado decreto de la alcaldesa por el que se ha regulado el funcionamiento de la comisión de terrazas, esta se rige no sólo por lo dispuesto en el decreto, sino también por las "*normas específicas que regulen su funcionamiento interno que, en su caso, serán aprobadas en el seno del propio órgano*" (artículo 3.1). Al amparo de estas previsiones, se han producido distintos actos de carácter general que han regulado el funcionamiento de la comisión, cuya vigencia o eficacia deberá ser valorada, en línea con los principios establecidos por el Plan de Calidad Institucional 2023-2027, aprobado por Acuerdo de 30 de noviembre de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

Entre estos actos se encuentran:

- Decreto de 7 de marzo de 2014 de la delegada del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública, por el que se aprueba la Instrucción 1/2014 relativa al procedimiento de remisión, tramitación y resolución de las solicitudes dirigidas a la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración para la instalación de terrazas y para la interpretación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración (fecha de aprobación 7/03/2014).
- Resoluciones de la presidencia de la comisión, por el que se designan suplentes y secretarías.
- Protocolo para la remisión de las solicitudes de autorizaciones de terrazas y consulta de criterios a la Comisión de terrazas de hostelería y restauración (fecha de aprobación: 17/07/2020, actualizado el 21/10/22).
- Protocolo 1/2022 de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, de tramitación de los acuerdos de delimitación de zonas saturadas y de estudios de ordenación conjunta (fecha de aprobación: 31/03/2022, actualizado el 21/10/22).
- Protocolo 2/2022, de 15 de julio, de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, de tramitación simultánea de estudios de ordenación conjunta.
- Recomendaciones para la elaboración de estudios de ordenación conjunta de zonas saturadas (fecha de aprobación: 02/02/2022, actualizado el 21/10/22).
- Protocolo 3/2022 de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, sobre publicidad de los asuntos sometidos a estudio para la fijación de un criterio interpretativo (fecha de aprobación: 21/10/2022).
- Modelo de estudio de ordenación conjunta (anexo protocolo 1/2022).
- Modelo de estudio de ordenación conjunta para zonas saturadas (anexo protocolo 1/2022).
- Instrucciones para la remisión de propuestas estudios de ordenación conjunta (11/04/23).
- Modelo de decreto de elevación de estudio de ordenación conjunta (22/03/23).
- Modelo de decreto de elevación de estudio de ordenación conjunta de zona saturada (22/03/23).

5. Tramitación.

5.1. Inclusión de la propuesta en el Plan Normativo.

La previsión de tramitación y aprobación de la propuesta normativa no ha sido incorporada en el vigente Plan Normativo 2023-2027 del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por acuerdo de 21 de diciembre de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, ya que la decisión de promover la redacción de una nueva ordenanza es posterior a esa fecha.

Según el apartado 8 del anexo I del acuerdo de 24 de noviembre de 2022 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las Directrices sobre el Plan Normativo del Ayuntamiento de Madrid, el Comité de Política Regulatoria revisará este a los dos años de su aprobación, para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que se hayan producido en dicho período, a cuyo efecto solicitará a las secretarías generales técnicas que comuniquen, antes del 30 de octubre del año en que proceda realizar la revisión, las iniciativas normativas que hayan de incorporarse, modificarse o retirarse del Plan Normativo; finalmente, el Plan Normativo revisado será elevado, en su caso, a la aprobación de la Junta de Gobierno por la persona titular de la Primera Tenencia de Alcaldía en el cuarto trimestre del año en que proceda realizar la revisión.

En consecuencia, en su momento deberá proponerse a través de la Secretaría General Técnica del área de gobierno la correspondiente incorporación de la presente iniciativa normativa en el Plan Normativo vigente, sin que exista inconveniente en tramitar el anteproyecto, aunque no estuviese inicialmente previsto en el vigente plan normativo.

5.2. Consulta pública previa.

La consulta pública previa de la iniciativa normativa ha sido realizada en cumplimiento del Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales.

La iniciativa para la elaboración de una nueva ordenanza de terrazas ha sido sometida al trámite de consulta pública previa conforme al acuerdo de 20 de junio de 2024 de la Junta de Gobierno (BOAM núm. 9.659, de 24 de junio), que se hizo efectiva entre los días 24 de junio y 8 de julio de 2024.

La consulta se realizó mediante un cuestionario de 4 bloques de preguntas, y contó con la participación de 5.838 personas, en los términos que contiene detalladamente el informe de la directora general de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, de 11 de julio de 2024,

El contenido de la consulta se estructura en las siguientes cuestiones y respuestas:

1. Por favor, indica cómo participas en esta encuesta seleccionando una de las siguientes opciones:
 - A título individual.
 - Participo como propietario de una terraza, quiosco de hostelería, y/o restauración.
 - Como representante de una entidad (indica cuál).

Número de respuestas totales: 5.815

A título individual: 5.738 (98,68%).

Como propietario de una terraza, quiosco de hostelería, y/o restauración: 46 (0,79%).

Como representante de una entidad: 31 (0,53%).

2. Valora del 1 al 5 las siguientes consideraciones (desde 1 si estás muy en desacuerdo a 5 si estás muy de acuerdo).

- 2.1. Considero que las terrazas de hostelería aportan unos servicios que permiten a los habitantes de la ciudad disfrutar de un lugar de ocio y encuentro.

Número de respuestas totales: 5.788.

Muy de acuerdo: 1.694 (29,27%).
Ni de acuerdo ni en desacuerdo: 1.270 (21,94%).
Muy en desacuerdo: 970 (16,76%).

2.2. Considero con que las terrazas de hostelería aportan dinamismo a la actividad comercial, social y económica y favorecen la seguridad de los transeúntes en las calles en las que se sitúan.

Número de respuestas totales: 5.786.
Muy de acuerdo: 1.268 (21,91%).
Ni de acuerdo ni en desacuerdo: 1.124 (19,43%).
Muy en desacuerdo: 1.547 (26,74%).

2.3. Considero necesario que en determinadas zonas o sectores de la ciudad se apliquen instrumentos específicos como las delimitaciones de zonas saturadas y los estudios de ordenación conjunta.

Número de respuestas totales: 5.769.
Muy de acuerdo: 4.340 (75,23%).
Ni de acuerdo ni en desacuerdo: 401 (6,95%).
Muy en desacuerdo: 292 (5,06%).

2.4. Considero conveniente impedir la instalación de terrazas en algunos espacios específicos de la ciudad.

Número de respuestas totales: 5.777.
Muy de acuerdo: 4.250 (73,57%).
Ni de acuerdo ni en desacuerdo: 372 (6,44%).
Muy en desacuerdo: 519 (8,98%).

2.5. Considero que las terrazas de hostelería forman parte del atractivo que la ciudad de Madrid ofrece a sus visitantes.

Número de respuestas totales: 5.780.
Muy de acuerdo: 1.564 (27,06%).
Ni de acuerdo ni en desacuerdo: 1.173 (20,29%).
Muy en desacuerdo: 1.303 (22,54%).

2.6. Considero que sería adecuado establecer un modelo de materiales y colores de mobiliario homogéneo para toda la ciudad o al menos para algunas de sus zonas.

Número de respuestas totales: 5.732
Muy de acuerdo: 1.759 (30,69%).
Ni de acuerdo ni en desacuerdo: 1.027 (17,92%).
Muy en desacuerdo: 1.603 (27,97%).

3. En tu opinión, cuál sería la principal circunstancia a vigilar y evitar para mitigar los inconvenientes asociados a algunas terrazas.

Número de respuestas totales: 5.661
Incumplimientos por parte de los hosteleros: 1.517 (26,80%).
Molestias y conductas inadecuadas por parte de la clientela: 1.897 (33,51%).
Falta de control del Ayuntamiento: 2.247 (39,69%).

4. Si quieres realizar algún comentario o aportación sobre cómo se puede mejorar la Ordenanza puedes hacerlo a continuación.

Número de respuestas (abiertas) totales: 3.238

Los antecedentes e informe de resultados pueden consultarse en el apartado de información jurídica del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid ([Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración \(2024\) - Portal de transparencia del Ayuntamiento de Madrid](#)) y en el Portal decide.madrid de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid ([Consulta pública previa a la elaboración de una nueva Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración](#)).

5.3. Proceso de redacción de la propuesta normativa por el órgano directivo promotor.

Desde la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración se han impulsado los trabajos de elaboración del anteproyecto desde finales de 2024. Se ha solicitado la participación de las distintas áreas de gobierno, organismos autónomos y distritos, para que formularan observaciones, sea mediante informes internos o correos electrónicos, sea informalmente en reuniones de trabajo entre el personal técnico y jurídico de los distritos y los efectivos de la consejería técnica encargada de la secretaría de la comisión de terrazas.

En este proceso se ha trabajado con los textos precedentes de 2013 y 2022, así como con las resoluciones que han venido aprobando criterios interpretativos por parte de la comisión de terrazas, valorando también la aplicabilidad de las consultas técnicas remitidas por los distritos a la consejería técnica y a la propia dirección general durante los últimos años.

También se ha acogido la experiencia de los trabajos de elaboración y puesta en marcha de la matrícula de la tasa, en colaboración con IAM, la Oficina Digital y la ATM, lo que ha permitido una definición administrativa más precisa de algunos contenidos del anteproyecto.

La redacción final del anteproyecto obedece también a los pronunciamientos judiciales respecto a la ordenanza modificativa de 2022, por lo que se ha puesto especial cuidado en acoger los mandatos jurisdiccionales en la iniciativa normativa.

Para verificar la simplificación administrativa y la coherencia externa del anteproyecto con el resto de la normativa sectorial, se ha hecho una depuración detallada que evitase la reiteración innecesaria de reglas contenidas en otras normas, y en ese sentido debe interpretarse el alcance de las referencias a otra normativa descrita en el apartado 4.

5.4. Informes incorporados durante el proceso de elaboración de la propuesta normativa.

El anteproyecto debe ser sometido inicialmente a los siguientes informes preceptivos:

1. Informe de Calidad Regulatoria de la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Calidad Regulatoria, previsto en el artículo 8.º.1.3.e) del Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía.
2. Informe previo de impacto presupuestario emitido por la Dirección General de Presupuestos, en los términos previstos por las Directrices de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa y las Bases de Ejecución del Presupuesto Municipal para 2025.

3. Informe previo y preceptivo de la Coordinación General de Vicealcaldía en materia de protección de datos en cuanto el proyecto normativo comporte tratamiento de datos, previsto en el artículo 5º.1.3.p) y s) del del Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz y Seguridad y Emergencias.

4. Informe previo y preceptivo de la Asesoría Jurídica, previsto en el artículo 57.1.a) del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, y en el artículo 4º.4.1.a) del Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía.

5.5. Cronograma de las fechas previstas en cada una de las fases de la tramitación.

El iter regulatorio del anteproyecto se articulará en los términos previstos para el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, conforme a lo establecido por la LCREM y el Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, del 31 de mayo de 2004 (en adelante, ROP).

A continuación, se incluyen las previsiones aproximadas de cada hito relevante del proceso normativo, que pueden variar a lo largo de la tramitación, y que se integrarán en los términos definidos en las Directrices del expediente normativo, aprobadas por Acuerdo de 14 de mayo de 2020, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

a) Inclusión de la propuesta normativa en los órdenes del día de las sesiones de la Comisión Preparatoria y de la Junta de Gobierno.

07/07/2025 y 10/07/2025.

b) Trámite de alegaciones.

11/07/2025 al 08/09/2025.

c) Aprobación definitiva del proyecto por la Junta de Gobierno.

09/10/2025.

d) Tramitación del proyecto en el Pleno (incluido el trámite de enmiendas de los grupos políticos.

Noviembre y diciembre de 2025.

6. Impacto competencial.

6.1. Títulos competenciales para la aprobación de la ordenanza.

La iniciativa normativa que propone la aprobación de la futura ordenanza deriva del marco normativo mencionado previamente, en particular la LBRL y la LCREM, que atribuyen al Ayuntamiento de Madrid las competencias para la ordenación de la ocupación del espacio público, del desarrollo y funcionamiento de determinadas actividades, como la hostelería y restauración, de evidente

relevancia para este sector económico como para toda la ciudadanía, los vecinos y visitantes de la ciudad.

En particular, el artículo 4.1 de la LBRL atribuye al municipio la potestad reglamentaria y de autoorganización, que se desarrolla a través de la capacidad de aprobar una ordenanza reguladora de la actividad de las terrazas y quioscos de hostelería y restauración.

Desde el punto de vista material, el artículo 5.4 de la Ley 33/2003, de 1 de octubre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas dispone que los bienes de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación.

Por otra parte, en relación con el contenido del título IV sobre régimen disciplinario y sancionador, se advierte que la LBRL, en su artículo 139, señala que *“para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”*.

En cuanto a la tramitación y aprobación de la norma propiamente tales, se estará a los términos definidos en la LCREM, en particular su artículo 48, y al ROP, en particular su título VII, conforme a los cuales se regulan los procedimientos y competencias de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid y del Pleno del Ayuntamiento de Madrid para la tramitación y aprobación de la norma.

6.2. Impacto competencial derivado de la aprobación de la ordenanza.

En cuanto al impacto competencial derivado del texto normativo propuesto, destaca la distribución de competencias municipales en materia de terrazas y quioscos contemplada en el Acuerdo de 29 de junio de 2023, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencia de los distritos, de manera que por una parte se distinguen los órganos competentes para emitir las autorizaciones (artículo 4.º.6.2.e), esto es los concejales presidentes de los correspondientes distritos, y por otra los demás órganos que intervienen en otras fases de los procedimientos mencionados en la ordenanza; así, en el caso de los situados de quioscos temporales y permanentes, el título III de la ordenanza contempla la aprobación de la relación de emplazamientos por la junta municipal del correspondiente distrito.

Además, conforme a la actual distribución de competencias, el mismo acuerdo atribuye a los coordinadores de los distritos el ejercicio de la potestad sancionadora por infracción de los preceptuado en la ordenanza de terrazas y quioscos de hostelería y restauración (art. 5.º.7.3), además de la facultad general de apercibir de sanción a los particulares que incumplen las ordenanzas y sancionar las infracciones previstas en el ámbito de las competencias delegadas en los órganos del distritos (5.º.7.9). En el caso de las potestades disciplinarias, su competencia aparece delegada en el sentido de que le corresponde la ejecución forzosa de sus actos administrativos, tanto los derivados del restablecimiento de la legalidad o disciplina urbanística como los resultantes de las sanciones o multas coercitivas impuestas.

Finalmente, como se ha mencionado en el análisis jurídico, el referido acuerdo de organización y competencias dedica su apartado 6.º a la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, a la que le correspondería:

“a) Resolver las solicitudes de instalación de terrazas en emplazamientos en los que, no cumpliéndose los requisitos exigidos en la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013, respecto al régimen de superficie y disposiciones técnicas específicas, concurren especiales circunstancias de carácter turístico, comercial, de seguridad, paisajístico, cultural o social que aconsejen su concesión. El resto de los requisitos exigidos por dicha ordenanza serán, en cualquier caso, de obligado cumplimiento.

b) Coordinar las actuaciones que se realicen para desarrollar la aplicación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013, así como fijar los criterios interpretativos que puedan plantearse en este ámbito.”

Como se ha indicado, en el caso de aprobarse la iniciativa normativa que se tramita, deberá valorarse la necesidad de adaptar la redacción de dicho apartado, al igual que la referencia a la ordenanza de 2013 contenida en el mencionado artículo 5.º.7.3.

Finalmente, en cuanto al impacto competencial, el contenido de la futura ordenanza afecta a las funciones generales de la comisión de terrazas, por una parte en el dictamen de las excepciones previstas en el texto como por las propias funciones reguladas en el título V, que se desarrollan en el correspondiente decreto del alcalde de creación y funcionamiento, y se actualizará en su momento, y por otra en la intervención de los distintos órganos municipales en el procedimiento para la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación conjunta regulados en el título II.

7. Impacto organizativo.

El anteproyecto incorpora en uno de sus títulos la regulación básica de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, remitiendo su creación, organización y funcionamiento a un futuro decreto del Alcalde, que sustituya al actual decreto originario de 2016. Si bien se habla de creación, conviene tener presente que el impacto organizativo es menor, puesto que este órgano ya fue creado con aquel decreto y ha venido funcionando ininterrumpidamente desde entonces, como auténtico motor de una visión coordinada de ciudad para la autorización de terrazas.

Dicha regulación arranca de la previsión del artículo 76 del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid, según cuyo apartado 1 *“Corresponde al alcalde, mediante decreto, la creación de órganos colegiados con capacidad decisoria, que estarán integrados en todo caso por concejales, consejeros-delegados de Gobierno o por titulares de órganos directivos. Siguiendo el régimen y composición actuales, la comisión deberá estar integrada por órganos superiores o directivos con responsabilidad en unidades municipales con competencias relacionadas con la actividad que realizan las terrazas y quioscos de hostelería y restauración.*

Sus competencias serán las que les atribuyan el alcalde u otros órganos municipales a través de la delegación correspondiente.”

En todo lo no regulado en la normativa municipal, se estará al régimen general de los órganos colegiados, contenido actualmente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

8. Impacto presupuestario.

La regulación de las terrazas de hostelería y restauración puede implicar un impacto presupuestario indirecto, con efectos en materia de ingresos y gastos, entre los cuales pueden incluirse los derivados de la recaudación tributaria (tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local) y de la exacción derivada del ejercicio de las potestades disciplinaria y sancionadora.

El análisis de dicho impacto debe incorporarse en la tramitación del anteproyecto, en cumplimiento de los términos de la sentencia 185/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y *“corresponderá a la dirección general competente en materia de presupuestos y, con su elaboración se dará cumplimiento, en su caso, a la exigencia de la memoria económica para ordenanzas y reglamentos prevista en las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para cada ejercicio”* (artículo 5.8.4 de las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa).

Por su parte, el artículo 30 de las referidas bases de ejecución dispone expresamente que *“Todo proyecto de ordenanza, reglamento, resolución o acuerdo, cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o una disminución de los ingresos del Ayuntamiento o de sus Organismos Autónomos, respecto de los autorizados y previstos en el Presupuesto correspondiente, o que pudiera comprometer fondos de ejercicios futuros, irá acompañado de una Memoria económica, en la cual se detallarán las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación, y se remitirán a la Dirección General de Presupuestos para su informe, excepto para los ingresos indicados en el apartado 3 de este artículo”*. La referencia a los ingresos del apartado 3 se refiere a los casos en los que el correspondiente proyecto puede suponer una disminución de los ingresos tributarios, en cuyo caso el informe se recabará de la Agencia Tributaria Madrid.

El fundamento jurídico tercero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 185/2024 asume la obligatoriedad de incorporar en el expediente normativo de la tramitación de una ordenanza como la presente el correspondiente informe presupuestario, de manera que haber omitido esta incorporación ha sido causa pertinente para declarar la nulidad de texto normativo aprobado.

En consecuencia, en la tramitación del anteproyecto se solicitará el correspondiente informe de impacto presupuestario a la Dirección General de Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid, que en su momento se incluirá en el expediente normativo del proyecto.

9. Impacto económico.

El contenido de la iniciativa normativa puede tener un evidente impacto económico en la ciudad en general, y en particular en el sector de la hostelería que actualmente cuenta con terrazas y quioscos de hostelería y restauración, siendo además previsible que algunas de estas deban adaptarse a la futura normativa en los términos contemplados en la disposición transitoria primera del texto.

La Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración ha encargado la realización de un estudio económico a una consultora externa, que deberá valorar todos los alcances económicos previsibles mediante el correspondiente informe. Este análisis deberá acompañar de forma sincrónica al iter normativo propiamente tal, incorporando sus conclusiones antes de la aprobación inicial del proyecto, y además tras la fase de resolución de alegaciones formuladas en el trámite de información pública, si de esta se derivasen cambios significativos de impacto económico en el proyecto que se

someta a aprobación definitiva. El referido informe se incorporará como anexo a la documentación del expediente normativo.

10. Impacto de género.

La iniciativa normativa que se tramita no presenta relevancia de género, toda vez que la regulación material del anteproyecto no realiza distinciones de este tipo.

Tampoco resultaría viable establecer parámetros de género en el tratamiento de los expedientes vinculados con terrazas y quioscos, ni siquiera a efectos estadísticos. De hecho, se ha podido constatar en los ficheros de datos que prácticamente la mitad de las autorizaciones corresponden a personas jurídicas, y en el resto correspondientes a personas físicas, el dato de género (masculino/femenino) no es de tabulación obligatoria para las personas solicitantes de las autorizaciones. De igual manera, en la tramitación de los expedientes disciplinarios o sancionadores no se realiza distinción de género.

No obstante, en la redacción del texto se ha hecho un esfuerzo extraordinario para incorporar el uso del lenguaje inclusivo, siguiendo la Guía para el uso del lenguaje inclusivo del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, y las Directrices para la aplicación de la transversalidad de género en el Ayuntamiento de Madrid.

Sin perjuicio de las referidas directrices y criterios, en algunos casos, especialmente cuando las referencias se hacen por remisión a otros textos legales o reglamentarios que utilizan el masculino genérico, se ha utilizado este, y en atención de las directrices de técnica normativa se ha incorporado al anteproyecto una disposición adicional tercera denominada "Lenguaje no sexista", del siguiente tenor: *"De conformidad con el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, todas las denominaciones que se hagan en género masculino para referirse a personas se entenderán referidas tanto a mujeres como a hombres, de acuerdo con los criterios establecidos por la Real Academia Española"*.

Respecto a la composición equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de la administración municipal, a la que se refiere la normativa y directrices en materia de igualdad, se advierte que en el caso de las personas que integran la comisión de terrazas regulada en el título V, estas no hacen alusión a las personas físicas sino a los cargos orgánicos dentro de la organización municipal, con independencia de su género, por lo que en este sentido tampoco se produce un impacto propiamente tal derivado de la iniciativa.

Con independencia del impacto concreto del propio anteproyecto, cabe hacer referencia al análisis con perspectiva de género que se realizó por la Dirección General de Participación Ciudadana en la consulta pública previa realizada entre el 24 de junio y el 8 de julio de 2024, en el que los datos son recogidos y tabulados con la distinción entre hombres y mujeres participantes. Según consta en el informe de resultados, del total de 5.838 participantes, 3.321 fueron hombres (56,89%) y 2.517 (43,11%) fueron mujeres, lo que evidencia un interés de género muy equiparado en esta propuesta.

11. Simplificación de procedimiento.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio dispone en su ya mencionado artículo 17.1 que “las Administraciones Públicas revisarán los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de impulsar su simplificación”.

Por su parte, LPAC, con carácter general ya apela a dicha simplificación, y valga de referencia genérica a las reglas sobre concentración de trámites (artículo 72) y simplificación de la instrucción de los procedimientos (artículo 75), que se han materializado en el anteproyecto, entre otros extremos cuando se regula el régimen de las licencias para calas o canalizaciones vinculadas a las terrazas, que se tramitarán y despacharán en el propio expediente de la autorización.

El Ayuntamiento de Madrid actualmente se encuentra empeñado en el cumplimiento del mandato de simplificación administrativa, en los términos que recoge el vigente Plan de Calidad Institucional 2023-2027.

La reducción de cargas administrativas innecesarias se articula sobre la regla general de que no es necesaria la presentación de documentación que conste en poder de la administración, y esto es singularmente importante en el caso de la acreditación de las obligaciones tributarias, que no se deberán acreditar por la persona interesada, sino que simplemente se podrá autorizar a la administración municipal a la consulta de los datos. Se ha incorporado ya definitivamente la idea de la simultaneidad de trámites, por ejemplo, en el caso de calas, canalizaciones y acometidas, que ya se apuntaba en la normativa precedente.

Se ha procurado incidir en la simplificación de los requisitos para las solicitudes de autorizaciones, en las que no será necesaria ya la presentación de un proyecto técnico propiamente tal, salvo en los casos en que sea técnicamente relevante, como por ejemplo para la instalación de estructuras ligeras.

Una aplicación de gran significado en este anteproyecto y en el antecedente texto del 2022, es la incorporación, con rango normativo, de los criterios interpretativos de la ordenanza aprobados mediante las correspondientes resoluciones de la comisión de terrazas, lo que no sólo redunda en la seguridad jurídica de destinatario y agentes aplicadores de la norma, sino también en la enorme simplificación del régimen aplicable, que para su comprensión no tiene que someterse a constantes reenvíos a resoluciones.

Al acometer una redacción *ex novo* de todo su contenido, el anteproyecto ha afrontado el reto de ordenación más sistemática de la regulación sobre los instrumentos de ordenación conjunta, a los que se dedica un solo título, distinguiendo entre la regulación sustantiva y los contenidos formales del procedimiento, todo ello de conformidad con los criterios jurisprudenciales al respecto.

También se ha puesto especial énfasis en la simplificación de los enunciados relativos a las excepciones generales y específicas para la emisión de los dictámenes de la comisión, explicando además de forma sencilla las reglas para la tramitación de las propuestas de los distritos.

12. Otros impactos.

a) Impacto medioambiental.

El fundamento jurídico cuarto de la mencionada STSJ de Madrid 185/2024 desarrolla extensamente la necesidad de que en el iter normativo de una ordenanza como la que regula las terrazas de hostelería y restauración deba incorporarse un informe que valore el impacto medioambiental de la solución reglamentaria que se propone, y que la falta de este trámite de valoración *ex ante* sería uno de los motivos que motivó el fallo anulatorio (*"Es por todo ello que la omisión de un informe de impacto medioambiental en el procedimiento de elaboración de una Ordenanza destinada a regular aspectos sustanciales de la ocupación del dominio público por razón de una actividad que compromete seriamente el objetivo que proviene de normas de derecho de la UE y del propio derecho interno español de establecer elevado nivel de protección del medio ambiente y susceptible de afectar a derechos fundamentales de los ciudadanos, como la salud, o la intimidad familiar, es un vicio sustancial del procedimiento que ha de conducir a la estimación de este alegato de la demanda y a la correlativa declaración de nulidad de la Ordenanza impugnada"*).

Con el objeto de atender las obligaciones normativas y acatar los estrictos términos de la sentencia, desde la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración se ha encargado a una consultora externa la valoración de los posibles alcances medioambientales del anteproyecto mediante la elaboración del correspondiente informe de impacto. Este análisis deberá acompañar de forma sincrónica al iter normativo propiamente tal, incorporando sus conclusiones antes de la aprobación inicial del proyecto, y además tras la fase de resolución de alegaciones formuladas en el trámite de información pública, si de esta se derivasen cambios significativos para el impacto ambiental en el proyecto que se someta a aprobación definitiva. El referido informe se incorporará como anexo a la documentación del expediente normativo.

b) Impacto sobre la accesibilidad.

Es indudable que esta modificación, al integrar nuevos criterios de accesibilidad más actualizados y conforme a la normativa sectorial, tendrá un impacto positivo singular en ese sentido, garantizando el cumplimiento de los principios, reglas y normativa sobre la accesibilidad universal en la instalación de terrazas.

En la redacción del anteproyecto se han tenido en cuenta las disposiciones de 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.

13. Evaluación.

La norma se evaluará en el plazo de tres años desde su entrada en vigor y de forma periódica cada año, a través de los siguientes indicadores de cada uno de los correspondientes objetivos, que se detallan en las fichas que se presentan a continuación:

Objetivo 1:

Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales,

y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos los agentes interesados.

Indicadores:

- 1.1. Número de solicitudes presentadas.
- 1.2. Número de autorizaciones otorgadas.
- 1.3. Tiempo medio de tramitación de los expedientes de autorización.

Objetivo 2:

Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atención a la demanda de los vecinos.

Indicadores:

- 2.1. Número de expedientes de disciplina incoados.
- 2.2. Número de sanciones impuestas.
- 2.3. Número de multas coercitivas impuestas.

Objetivo 3:

Otorgar sustantividad los instrumentos de ordenación conjunta (zonas saturadas y estudios de ordenación), regulando los aspectos sustantivos y procedimentales, como forma de actuación singularizada según las diferentes características de los espacios de la ciudad.

Indicadores:

- 3.1. Número de acuerdos de delimitación de zonas saturadas y estudios de ordenación iniciados/periodo de evaluación total.
- 3.2. Número de acuerdos de delimitación de zonas saturadas y estudios de ordenación aprobados/modificados.

Objetivo 4:

Destacar la relevancia institucional de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, como garantía de articulación de una visión de conjunto y de una política de ciudad respecto a las terrazas.

Indicadores:

- 4.1. Número de sesiones de la comisión de terrazas y del grupo de trabajo realizadas.
- 4.2. Número de acuerdos adoptados por la comisión de terrazas.

Objetivo 5:

Simplificar las condiciones de adaptación de las autorizaciones preexistentes a la nueva regulación.

Indicador:

- 5.1. Número de expedientes iniciados para la adaptación de autorizaciones preexistentes.

Objetivo 6:

Mejorar la calidad regulatoria municipal sobre las terrazas de hostelería y restauración (impacto competencial y organizativo).

Indicador:

- 6.1. Número de disposiciones y actos administrativos de carácter general de adaptación a la ordenanza.

Fichas de los indicadores:

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de solicitudes presentadas.
Descripción	Número de solicitudes presentadas en el sistema de tramitación de terrazas de hostelería y restauración, desagregadas por año de presentación y por distrito y total de la ciudad.
Objetivo / impacto asociado al indicador	1. Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos los agentes interesados.
Unidad de medida	Solicitud.
Fórmula de cálculo	Recuento de solicitudes.
Periodicidad	Anual.
Meta	100
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de autorizaciones otorgadas.
Descripción	Número de autorizaciones de terrazas de hostelería y restauración otorgadas, desagregadas por año de presentación y por distrito y total de la ciudad.
Objetivo / impacto asociado al indicador	1. Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos los agentes interesados.
Unidad de medida	Autorización otorgada mediante decreto.
Fórmula de cálculo	Recuento de autorizaciones.
Periodicidad	Anual.
Meta	100.
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Tiempo medio de tramitación de los expedientes de autorización.
Descripción	Tiempo de tramitación de los expedientes de autorizaciones de terrazas de hostelería y restauración, desde la entrada de la solicitud hasta la resolución, desagregado por año de tramitación y por distrito y total de la ciudad.
Objetivo / impacto asociado al indicador	1. Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos los agentes interesados.
Unidad de medida	Días.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual.
Meta	42
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de expedientes de disciplina incoados.
Descripción	Número de expedientes de disciplina de terrazas de hostelería y restauración incoados, incluidos los de ejecución subsidiaria e imposición de multas coercitivas, desagregado por año de tramitación y por distrito y total de la ciudad.
Objetivo / impacto asociado al indicador	2. Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atención a la demanda de los vecinos.
Unidad de medida	Número de expedientes incoados.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual.
Meta	100
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de sanciones impuestas.
Descripción	Número total de sanciones impuestas por incumplimiento de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, desagregado por año de tramitación y por distrito y total de la ciudad.
Objetivo / impacto asociado al indicador	2. Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atención a la demanda de los vecinos.
Unidad de medida	Número de sanciones impuestas.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual.
Meta	105
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de multas coercitivas impuestas.
Descripción	Número de total de multas coercitivas impuestas en expedientes de disciplina conforme a la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, desagregado por año de tramitación y por distrito y total de la ciudad.
Objetivo / impacto asociado al indicador	2. Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atención a la demanda de los vecinos.
Unidad de medida	Número de multas coercitivas impuestas.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual.
Meta	50
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de acuerdos de delimitación de zonas saturadas y estudios de ordenación iniciados
Descripción	Número de expedientes iniciados por la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración sobre delimitación de zonas saturadas o estudios de ordenación conjunta de terrazas, para toda la ciudad.
Objetivo / impacto asociado al indicador	3. Otorgar sustantividad los instrumentos de ordenación conjunta (zonas saturadas y estudios de ordenación), regulando los aspectos sustantivos y procedimentales, como forma de actuación singularizada según las diferentes características de los espacios de la ciudad.
Unidad de medida	Número.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual
Meta	4
Fuente de información	Resoluciones de la Comisión de Terrazas
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de acuerdos de delimitación de zonas saturadas y estudios de ordenación aprobados o modificados
Descripción	Número de acuerdos de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, por los que se aprueba o modifica la delimitación de zonas saturadas o los estudios de ordenación conjunta de terrazas, para toda la ciudad
Objetivo / impacto asociado al indicador	3. Otorgar sustantividad los instrumentos de ordenación conjunta (zonas saturadas y estudios de ordenación), regulando los aspectos sustantivos y procedimentales, como forma de actuación singularizada según las diferentes características de los espacios de la ciudad.
Unidad de medida	Número.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual.
Meta	4
Fuente de información	Resoluciones de la Comisión de Terrazas
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de sesiones de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración y del grupo de trabajo realizadas.
Descripción	Número total de reuniones celebradas por la comisión de terrazas y por su grupo de trabajo.
Objetivo / impacto asociado al indicador	4. Destacar la relevancia institucional de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, como garantía de articulación de una visión de conjunto y de una política de ciudad respecto a las terrazas.
Unidad de medida	Número.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual
Meta	5
Fuente de información	Actas de la Comisión de terrazas y de su grupo de trabajo.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de acuerdos adoptados por la comisión de terrazas.
Descripción	Número de acuerdos adoptados por la Comisión de Terrazas relativo a excepciones, recomendaciones y criterios interpretativos, diferentes a los relativos a instrumentos de ordenación conjunta.
Objetivo / impacto asociado al indicador	4. Destacar la relevancia institucional de la Comisión de Terrazas de Hostelería y Restauración, como garantía de articulación de una visión de conjunto y de una política de ciudad respecto a las terrazas.
Unidad de medida	Número.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual.
Meta	10
Fuente de información	Actas y resoluciones de la Comisión de Terrazas.
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de expedientes iniciados para la adaptación de autorizaciones preexistentes.
Descripción	Número de expedientes iniciados tras la entrada en vigor de la ordenanza, a solicitud de los correspondientes titulares, para adaptar las autorizaciones preexistentes al nuevo régimen establecido en la ordenanza, en el plazo previsto en la correspondiente disposición transitoria.
Objetivo / impacto asociado al indicador	5. Simplificar las condiciones de adaptación de las autorizaciones preexistentes a la nueva regulación.
Unidad de medida	Número.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	Anual
Meta	4.000
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

FICHA INDICADOR	
Denominación	Número de disposiciones y actos administrativos de carácter general de adaptación a la ordenanza.
Descripción	Número de disposiciones y actos administrativos de carácter general para la adaptación al nuevo régimen de la ordenanza, incluyendo derogaciones o modificaciones de decretos, acuerdos, directrices y resoluciones.
Objetivo / impacto asociado al indicador	6. Mejorar la calidad regulatoria municipal sobre las terrazas de hostelería y restauración (impacto competencial y organizativo).
Unidad de medida	Número.
Fórmula de cálculo	Recuento.
Periodicidad	bianual
Meta	10
Fuente de información	SIGSA o sistema de tramitación de expedientes
Responsable	Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración.

Firmado electrónicamente
EL DIRECTOR GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL
Y DESCONCENTRACIÓN
Ivo Villalba Pozo