

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

ACTUACIÓ D'OFICI RELATIVA AL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ (LLICÈNCIES DE VIA PÚBLICA)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

Havent rebut queixes de titulars d'establiments de restauració a Gràcia, als quals s'havien denegat les sol·licituds d'ampliació d'ocupació de l'espai públic per instal·lar noves terrasses, el dia 18 de gener de 2021, aquesta Sindicatura va decidir iniciar una actuació d'ofici en relació amb les autoritzacions de terrasses de caràcter excepcional i provisional, en ocasió de la flexibilització de les restriccions establertes amb la declaració de l'estat d'alarma, vist que la situació d'excepcionalitat continuava i el sector de la restauració, entre altres, en patia les conseqüències econòmiques.

Actuacions fetes

Per tal d'estudiar si les resolucions denegatòries de les autoritzacions de les terrasses sol·licitades al Districte de Gràcia, sobre la base del Decret d'Alcaldia, de 21 de maig de 2020, pel qual s'estableixen mesures en matèria de la reobertura de les terrasses i l'ampliació de l'espai públic per destinar-lo a aquesta activitat, atendien els principis de la bona administració, el dia **17 de febrer de 2021** es va sol·licitar informació a l'**Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat** i al **Districte de Gràcia**.

Resposta dels òrgans afectats

Els dies 21 de gener i 7 de febrer de 2022, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. Els escrits exposen el següent:

Les denegacions es van justificar per les dimensions i característiques de les vies públiques a l'entorn dels locals sol·licitants, ja que aquestes no en permetien l'ocupació excepcional per instal·lar-hi una terrassa, segons les condicions establertes al Decret d'Alcaldia de 21 de maig de 2020.

En concret, als establiments sobre els quals es va demanar informació, se'ls va denegar l'autorització per diferents motius, com ara, que els carrils de circulació havien d'estar lliures i garantir les distàncies d'ús, que s'havien de respectar els 2 metres de separació de la façana, que la vorera no podia ser inferior a 2,8 metres en el cas de

carrers de plataforma única amb voreres diferenciades amb algun element de protecció, que les condicions de mobilitat de l'entorn no podien anular el pas de vehicles, serveis i emergències, i que les zones de sensibilitat acústica catalogades com a zones acústiques de règim especial no es podien autoritzar.

CONSIDERACIONS

1. Retard en la tramesa d'informació municipal

L'Ajuntament va trigar més d'un any a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que es va sol·licitar per resoldre la queixa. Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals. Així mateix, **incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, es recorda tant a l'**Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat** com al **Districte de Gràcia** l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania. Passat més d'un any de la denegació de les terrasses en qüestió, de poc serveix emetre una resolució.

No obstant això, i sabent que existeixen noves disconformitats del sector de la restauració en relació amb la tramitació de les actuals autoritzacions sol·licitades d'acord amb la modificació de l'Ordenança de terrasses, aprovada el 23 de desembre de 2021, que preveu habilitar la calçada per a l'establiment de terrasses en règim ordinari, aquesta institució considera convenient analitzar l'assumpte amb l'objectiu de garantir els drets legítims dels interessats en les noves sol·licituds.

2. Mesures de reactivació de l'activitat econòmica durant la pandèmia

El sector de la restauració, igual que el comercial, va ser un dels principals afectats per la declaració de l'estat d'alarma per afrontar la gestió de la crisi sanitària provocada per la pandèmia. Amb les mesures preses per les administracions públiques per mitigar la transmissió del virus, primer va haver de cessar la seva activitat i posteriorment la va poder exercir però amb restriccions importants d'aforament i d'horari.

En aquest context, ja al maig del 2020, el consistori va emprendre una sèrie d'actuacions extraordinàries per impulsar l'activitat econòmica local que preveien la instal·lació o ampliació de terrasses, i es prioritzava ubicar-les a la calçada per minimitzar la propagació del virus i trobar una solució al límit d'aforament dels locals. **L'objectiu era donar suport a la restauració, afavorir la viabilitat dels establiments i fer-ho de manera compatible amb un espai públic més viu i accessible**, i amb el compliment estricte de les mesures higièniques, de prevenció i seguretat vigents.

D'aquesta manera, es van concedir llicències per a noves terrasses i ampliacions excepcionals que van ajudar a salvar determinats llocs de treball. No oblidem que la restauració a la nostra ciutat és un dels sectors que més ocupació comporta. Cal recordar que **el dret al treball** està recollit a l'article XIV de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, en què es disposa que les autoritats municipals, en la mesura de les seves possibilitats, contribueixen a assolir la plena ocupació.

L'article 3 del Decret d'Alcaldia de 21 de maig de 2020 establia els **critèris d'ubicació de les ampliacions o de les noves autoritzacions de terrasses**, les quals s'havien de desenvolupar prioritàriament als espais de calçada confrontants a la vorera, cordons d'aparcament o carrils de circulació, amb el compliment de les condicions que s'hi assenyalaven. Tanmateix, també s'hi indicava que, **en circumstàncies especials, es podien estudiar altres solucions**. Però aquesta possibilitat no es va activar en el cas de les sol·licituds tramitades al Districte de Gràcia l'estiu del 2020.

La possibilitat d'ampliar provisionalment l'ocupació de l'espai públic per terrasses es va perllongar en virtut de la disposició final única del Decret d'Alcaldia de 10 de desembre de 2020, pel qual es va modificar el Decret d'Alcaldia de 21 de maig de 2020 i actualment amb la modificació de l'Ordenança de terrasses, aprovada el 23 de desembre de 2021, que preveu **incorporar totes les mesures que es considerin positives per a la col·lectivitat més enllà de la situació de pandèmia viscuda**. Entre altres, s'estableix l'habilitació de la calçada per a l'establiment de terrasses en règim ordinari, amb la finalitat també de dotar l'espai públic de més qualitat.

3. Sobre els usos de l'espai públic

Les places i els carrers de la ciutat són l'espai col·lectiu que pertany a tota la ciutadania, on transcorre la vida quotidiana i on, en gran mesura, es desenvolupen les relacions socials, comercials i de lleure. Les autoritats municipals, com a responsables del disseny i l'organització de la ciutat, han de poder garantir la qualitat de l'espai públic de manera que es faciliti l'equilibri, l'harmonia i la cohesió social. En aquest sentit, **la restauració configura part de l'espai públic i es pot considerar una peça més de facilitació de la integració social a la ciutat**.

En el marc de la pandèmia, a mesura que es van conèixer els principals riscos de propagació del virus (acumulació de persones en espais tancats, sense suficient ventilació i sense guardar distàncies de seguretat), l'Ajuntament va prendre mesures per augmentar l'espai destinat als vianants a les voreres, i evitar, així, l'acumulació de persones davant l'augment dels desplaçaments a peu en detriment d'altres mitjans de transport d'ús col·lectiu. En paral·lel, com s'ha indicat a dalt, es va possibilitar **habilitar la calçada per instal·lar-hi terrasses.**

Ara bé, tot i la flexibilització en les autoritzacions excepcionals i provisionals a terrasses, **les activitats que es desenvolupin a la via pública no poden limitar el dret dels altres als usos generals.** Així ho estableix l'article 2 de l'Ordenança sobre l'ús de les vies i els espais públics de Barcelona, que regula tant els usos com les activitats que es duen a terme a les vies i els espais destinats a l'ús públic de titularitat municipal.

Correspon al consistori garantir els diversos usos que conflueixen als espais públics. De fet, aquest va ser el motiu invocat per denegar l'autorització d'ocupació de l'espai públic per part dels locals sol·licitants. Aquesta qüestió serà analitzada a continuació.

4. Sobre els motius de denegació de les autoritzacions

El consistori indica que les vuit sol·licituds presentades l'estiu del 2020 sobre les quals es va demanar informació van ser denegades perquè les dimensions i característiques de les vies públiques a l'entorn dels locals sol·licitants no en permetien l'ocupació excepcional per a la instal·lació d'una terrassa.

No obstant això, també informa que posteriorment es van admetre fins a dues de les sol·licituds dels vuit locals afectats. El canvi de criteri es va produir amb l'entrada en vigor de la modificació del Decret d'Alcaldia, de 10 de desembre de 2020, en què es va obrir un nou termini per presentar sol·licituds. La imprevisibilitat de la situació, la magnitud del seu abast i l'impacte en el sector econòmic de la ciutat van contribuir a flexibilitzar els criteris que s'havien seguit fins llavors. Aquestes sol·licituds es van admetre sobre la base d'un informe de la Direcció de Serveis de Llicències i Espai Públic del Districte de Gràcia amb data 20 de juliol de 2021.

Pel que fa als altres tres locals afectats, se'ns ha informat que van obtenir posteriorment llicència de terrassa per les festes majors de Gràcia, pel període del 15 d'agost de 2021 fins al 21 d'agost de 2021.

En conseqüència, entenem que **les dimensions i les característiques de les carrers on s'ubiquen els locals implicats no han estat sempre un impediment per a les instal·lacions temporals de terrasses.** Per aquest motiu, aquesta institució considera que calia haver estudiat altres solucions per fer compatible l'activitat econòmica del

sector amb la situació d'excepcionalitat imposada per la pandèmia en el primer període de presentació de sol·licituds (estiu del 2020). Així ho preveia l'article 3.4 del Decret d'Alcaldia de 21 de maig de 2020 en establir que, **en cas que no sigui possible la ubicació de les terrasses a la calçada, l'Ajuntament ha d'estudiar altres solucions d'ubicació, fins i tot amb la instal·lació d'altres elements diferents als mòduls**, per garantir l'adequació a les noves circumstàncies de pas per efecte del distanciament. De fet, dos dels establiments afectats ja ho plantejaven en els recursos presentats a les resolucions de denegació.

D'altra banda, un altre motiu de denegació feia referència al fet que el local es trobava en una zona acústica de règim especial. Aquestes zones es protegeixen per mitigar els efectes que produeix l'elevada contaminació acústica a la qual es troba exposat el veïnat. Però, durant l'estat d'alarma i posterior període de transició, es podria haver fet una excepció, ja que els motius que justifiquen la protecció acústica de la zona no es donaven i, a més, es tractava d'unes autoritzacions excepcionals i provisionals amb què l'Ajuntament, en tot moment, podia modificar o reduir l'ampliació de manera discrecional (article 11 del Decret d'Alcaldia de 21 de maig de 2020). L'establiment afectat per aquesta situació també havia presentat recurs a la resolució denegatòria.

Tots els recursos presentats a les resolucions de denegació de l'estiu del 2020 es van desestimar. En aquest punt, es fa necessari esmentar que la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat (CESDHC), com a base per garantir els drets de proximitat, promou una **administració municipal més eficaç i més propera a la ciutadania**.

5. Sobre la tramitació dels procediments

De la revisió de la informació facilitada pel consistori sobre la tramitació de les vuit sol·licituds del Districte de Gràcia sobre les quals es van demanar dades, s'observa que la majoria de les sol·licituds van ser resoltes en un termini d'entre 2 i 3 mesos.

L'article 10 del Decret d'Alcaldia de 21 de maig de 2020 que regula la resolució de les sol·licituds presentades no estableix un termini màxim per resoldre, però en el seu punt 3 disposa que, transcorreguts 15 dies des de la presentació sense que la resolució s'hagi dictat i notificat, la sol·licitud s'entén com a desestimada. I l'Ordenança de terrasses disposa que el termini per resoldre és de quinze dies, llevat que sigui necessari l'informe de la Comissió Tècnica de Terrasses; en aquest cas, el termini és de trenta dies.

D'acord amb aquestes dues normatives, en tots els casos es van denegar les sol·licituds d'autorització amb uns terminis superiors als previstos (en el primer supòsit, no va operar el silenci administratiu negatiu perquè els expedients es van resoldre).

Aquesta actuació no es correspon amb el principi d'eficàcia, un dels principis sobre els quals es fonamenta la bona administració.

Som conscients que les administracions públiques van haver d'adaptar-se a la complexitat de la nova etapa i que van haver de destinar gran part dels recursos disponibles a pal·liar totes aquelles mancances que van anar aflorant com a conseqüència dels efectes de la pandèmia. En aquest sentit, l'eficàcia dels serveis públics i la seva adaptació a les necessitats dels usuaris van esdevenir més necessaris que mai en l'actuació de les administracions públiques, en un període tremendament difícil per a la ciutadania.

És per això que cal recordar que la Carta de ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona, en l'article 5.2, estableix que **totes les persones tenen dret que els procediments** es tramitin de manera àgil, d'acord amb els criteris d'eficàcia, eficiència i servei a la ciutadania, i que **acabin amb una resolució expressa i motivada en els terminis legalment previstos**.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat i el Districte de Gràcia no ha estat ajustada a dret ni eficaç**, per tal de fer compatible l'activitat econòmica amb la situació d'excepcionalitat amb motiu dels efectes de la pandèmia.

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat i al Districte de Gràcia** que les sol·licituds d'autoritzacions de terrasses es resolguin en el termini establert.
- **Recomanar a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme, Infraestructures i Mobilitat i al Districte de Gràcia** que, en situacions d'excepcionalitat, es valorin les diverses singularitats existents i s'estudiïn possibles solucions satisfactòries per a tothom.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.