

RESOLUCIÓ

3.5.C Llicències de via pública



DRET A L'ESPAI PÚBLIC
CIUTAT HABITABLE I SOSTENIBLE



DRETS DE PARTICIPACIÓ
CIUTAT DIVERSA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 13 de gener de 2025 la Federació d'Associacions Veïnals de Barcelona (FAVB) va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què demanava el següent:

L'Ordenança de terrasses de Barcelona s'ha d'actualitzar. La ciutat ha canviat molt des del 2018, any d'origen de la norma actual. Per aquesta raó, segons la FAVB, cal una nova ordenança que tingui una visió sistèmica de com ha de ser l'ús comercial dels espais públics. El Gremi de Restauració, alhora, planteja un nombre reduït de modificacions dels articles.

Ambdues sol·licituds s'han vehiculat a través de dues iniciatives ciutadanes, d'acord amb el Reglament de participació ciutadana. Davant la situació actual, en què totes dues ja han passat el tràmit de validació de les signatures per part de l'Ajuntament i, per tant, el consistori té l'obligació de tramitar-les, **demanen al Síndic de Greuges de Barcelona de fer un estudi comparatiu de les dues iniciatives ciutadanes per tal de facilitar-ne la tramitació.** Els sembla que la Sindicatura, coneixedora d'alguns dels problemes que comporta l'ordenança actual en vigor, podrà analitzar les solucions que planteja cadascuna de les dues propostes i aportar al debat una anàlisi comparada objectiva. Presenten aquesta petició amb el convenciment que la Sindicatura, amb aquesta intervenció, podrà contribuir a enriquir un debat necessari en l'inici de la tramitació de les dues iniciatives ciutadanes.



Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els principis de bona administració per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per l'entitat interessada, es va considerar convenient dirigir-se a l'Àrea d'Urbanisme, Transició Ecològica, Serveis Urbans i Habitatge per tal de conèixer les intervencions dutes a terme arran de les **dues iniciatives ciutadanes d'actualització de l'Ordenança de terrasses**.

El dia 14 de gener de 2025 es va sol·licitar a aquest organisme la informació esmentada i en la data d'aquesta resolució **no s'ha rebut resposta per part de l'Ajuntament de Barcelona**.

En data 25 de juliol de 2025 la FAVB va fer arribar a aquesta sindicatura documentació relativa a 29 expedients administratius iniciats per l'Ajuntament de Barcelona per incompliment de l'Ordenança de terrasses durant l'any 2022.

Tenint en compte aquesta última informació es considera que l'expedient ja té prou elements per poder emetre un pronunciament. Per aquest motiu, un cop examinat el contingut de la queixa, la documentació aportada per l'entitat interessada i la normativa aplicable, aquesta Sindicatura emet la decisió següent.

CONSIDERACIONS

1. L'enfocament basat en els drets humans de les polítiques municipals

La Sindicatura de Greuges de Barcelona és la institució municipal encarregada de vetllar per la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques de la ciutadania, especialment pel que fa als drets i les llibertats reconeguts per la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat. En aquest marc, la Sindicatura pot supervisar les actuacions de l'Administració municipal.

En el cas que ens ocupa, la **FAVB ha sol·licitat a la Sindicatura que elabori un estudi comparatiu entre dues propostes d'ordenança de terrasses presentades com a iniciatives ciutadanes a l'Ajuntament de Barcelona**. D'una banda, la **FAVB** ha impulsat la iniciativa "Per unes terrasses veïnals" i, de l'altra, el **Gremi de Restauració** ha proposat "Ens veiem a les terrasses". Ambdues iniciatives van ser admeses a tràmit pel consistori el 18 de març de 2025.

Tot i que **les ordenances municipals sobre terrasses** poden semblar, a primera vista, instruments tècnics de gestió urbana, en realitat **tenen un impacte directe en diversos drets humans** reconeguts a escala internacional i europea. Per aquest motiu, és essencial que s'elaborin i s'apliquin amb un **enfocament basat en els drets humans (EBDH)**.

Aquest enfocament, promogut per les Nacions Unides, estableix que el respecte, la protecció i la garantia dels drets humans han de constituir el fonament i l'objectiu de les polítiques públiques orientades al desenvolupament humà sostenible. Tal com recull la Declaració d'entesa comuna de les Nacions Unides sobre l'enfocament basat en drets humans (2003), aquest enfocament és un marc conceptual per al procés de desenvolupament humà que es fonamenta normativament en els estàndards internacionals de drets humans i que, operativament, està orientat a promoure i protegir aquests drets.

L'EBDH implica que les polítiques, els plans, els programes i els serveis municipals han d'estar alineats amb els estàndards internacionals de drets humans; que la igualtat i la no-discriminació n'han de ser eixos centrals; que cal garantir el dret a la participació activa, lliure i significativa de la ciutadania, i que s'ha de reforçar la capacitat de les persones d'exercir els seus drets.

En aquest sentit, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat recull el compromís dels governs locals amb la defensa dels drets humans i reconeix que la ciutat pertany a totes les persones que l'habiten, que els governs locals tenen el deure de garantir els drets de ciutadania dins el seu àmbit competencial, i que l'aplicació de **la Declaració universal dels drets humans s'ha d'abordar des de les polítiques municipals**.



L'actual ordenança municipal de terrasses de Barcelona afirma, en el preàmbul, que té com a objectiu afavorir l'equilibri entre els usos de les terrasses i els usos col·lectius de l'espai públic garantint, en primer lloc, la qualitat dels espais per a la ciutadania i el veïnat i, en segon lloc, donant suport a l'activitat econòmica dels sectors de la restauració i assimilats.

En coherència amb l'EBDH, aquesta regulació ha de promoure un ús equitatiu de l'espai públic i preservar el **dret a la ciutat**, entès com el dret de totes les persones a viure en un entorn urbà inclusiu i a participar en la seva construcció.

A partir d'aquestes consideracions, s'estima oportú analitzar les propostes d'ordenança en relació amb drets específics com ara el **dret a la igualtat**, **dret a l'accessibilitat**, el dret al **medi ambient**, el **dret al descans** i el **dret a la participació ciutadana**.

2. El dret a la igualtat i l'accessibilitat

En primer lloc, és rellevant tenir en compte els drets a la igualtat i a l'accessibilitat. En aquest sentit, es considera convenient que l'ordenança pugui **preveure les necessitats específiques de col·lectius com les persones amb discapacitat, la gent gran o la infància** amb l'objectiu de reduir possibles barreres físiques o socials que dificultin un accés equitatiu a l'espai públic. Aquesta perspectiva pot contribuir a reforçar el principi d'equitat i a promoure una ciutat més inclusiva per a tothom.

Garantir l'accessibilitat universal en l'espai públic no és només una qüestió tècnica o urbanística sinó una obligació legal que permet l'exercici dels drets en condicions d'igualtat per a totes les persones. **L'accessibilitat és la condició que possibilita la participació plena en la vida social, cultural, econòmica i política sense obstacles que excloguin o limitin.**

Aquest principi està recollit en la Convenció internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat, adoptada per les Nacions Unides el 13 de desembre de 2006 i ratificada per Espanya el 3 de desembre de 2007. La Convenció estableix que els estats han de garantir l'accessibilitat a l'entorn físic, al transport, a la informació i a les comunicacions com a condició prèvia per a l'exercici de la resta de drets.

A Catalunya, el Decret 209/2023, de 28 de novembre, aprova el nou Codi d'accessibilitat, que va entrar en vigor l'1 de març de 2024. Aquest codi regula, d'una manera exhaustiva, l'accessibilitat dins el territori, incorpora el concepte de *disseny per a tothom* i estableix obligacions concretes per a les administracions públiques i les entitats privades.

El **Codi d'accessibilitat introdueix prescripcions específiques que no estan recollides en l'Ordenança de terrasses actual**, atès que aquesta va ser aprovada abans que el Codi entrés en vigor. Entre les noves obligacions aplicables a les terrasses, cal destacar, entre altres, que han d'estar delimitades per tancaments que generin una doble façana i que els establiments amb més de cinquanta places han de disposar d'un mínim del 20% de taules accessibles, amb lavabos i senyalització també accessibles.

L'ordenança municipal de terrasses de Barcelona té com a objectiu afavorir l'equilibri entre els usos de les terrasses donant suport a l'activitat econòmica dels sectors de la restauració i assimilats, d'una banda, i garantint el dret de la ciutadania a gaudir de l'espai públic en condicions d'igualtat i accessibilitat, de l'altra. En aquest sentit, es considera positiu que el text normatiu pugui **incorporar, d'una manera clara i explícita, les disposicions relatives a l'accessibilitat universal**, amb l'objectiu de facilitar-ne la comprensió, l'aplicació i el compliment per part dels agents implicats.

La inclusió o la referència directa a la normativa d'accessibilitat en el cos de l'ordenança —i no només com a referència genèrica a normatives sectorials— **contribueixen decisivament a la seva efectivitat pràctica**. En primer lloc, faciliten que comprenguin i apliquin bé la norma els seus destinataris principals, com ara les persones responsables dels establiments de restauració, que sovint no disposen de coneixements tècnics urbanístics o jurídics detallats. Quan les condicions d'accessibilitat es formulen d'una manera clara i concreta en l'ordenança, se'n redueix la incertesa interpretativa i se n'afavoreix el compliment voluntari.

En segon lloc, aquesta incorporació explícita **reforça el principi de seguretat jurídica**, ja que permet als titulars de les llicències conèixer amb precisió les exigències que han de complir, i s'eviten conflictes, sancions o revocacions de permisos per incompliment. A més, facilita la tasca de supervisió i inspecció per part de l'Administració, que pot aplicar uns criteris unificats i transparents.

Finalment, la inclusió explícita de la normativa d'accessibilitat en **l'ordenança reforça el compromís institucional de l'Ajuntament de Barcelona amb la igualtat d'oportunitats i la inclusió social**. En aquest sentit, cal destacar que el text vigent ja preveu la col·laboració amb l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat (IMPD) per definir solucions específiques en casos singulars, una pràctica que convé consolidar i ampliar.

3. El dret al medi ambient

En segon lloc, convé considerar que l'activitat de les terrasses pot tenir un impacte rellevant en el medi ambient i en la qualitat de vida urbana, especialment en zones densament poblades. **L'ús d'estufes exteriors alimentades per gas o electricitat pot generar emissions contaminants** i contribuir a l'efecte d'illa de calor urbana. Així mateix, **l'ocupació intensiva de l'espai públic pot alterar els cicles naturals de descans del veïnat i incrementar la contaminació acústica i lumínica**.

En aquest context, es considera oportú que les ordenances municipals puguin incorporar criteris de sostenibilitat ambiental, eficiència energètica i respecte pel dret al descans, amb l'objectiu de trobar un equilibri entre l'activitat econòmica i la salut ambiental i social de la ciutat.

Segons la disposició transitòria sisena de l'Ordenança de terrasses, les estufes de combustió de gas van quedar prohibides des de l'1 de gener de 2025 i, per tant, actualment es consideren elements no autoritzats. Aquesta mesura no afecta les estufes elèctriques, que continuen estant permeses.

En relació amb aquesta qüestió, és interessant l'Informe de valoració de l'impacte energètic i ambiental de les estufes per al calefactat de terrasses, elaborat per l'Agència d'Energia de Barcelona el 5 d'abril de 2017. L'informe conclou que, des del punt de vista energètic, la calefacció de l'aire exterior mitjançant sistemes de font no renovable representa un desaprofitament difícil de justificar.

Tot i que les estufes elèctriques són més eficients que les de butà o propà, l'impacte global en emissions pot ser superior. Per aquest motiu, l'Agència d'Energia de Barcelona proposa valorar no autoritzar la calefacció de les terrasses com a mesura per reduir l'impacte ambiental i energètic.

En coherència amb aquest criteri, la Sindicatura de Greuges de Barcelona va emetre una [resolució](#) el maig del 2025 en què es convidava el consistori a considerar la possibilitat de prohibir tot tipus d'estufes a les terrasses, en el marc del compromís europeu de convertir Barcelona en una de les cent ciutats climàticament neutres l'any 2030.

4. Dret al descans

En tercer lloc, es considera rellevant tenir present que l'activitat de les terrasses de bars i restaurants pot generar nivells elevats de soroll ambiental que poden afectar el dret al descans del veïnat, especialment en zones densament poblades o amb una alta concentració d'activitat nocturna. En diverses resolucions la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha posat de manifest que el **soroll persistent pot incidir negativament en la convivència pacífica i en la intimitat de les persones**. En aquest sentit, s'ha suggerit a l'Ajuntament la possibilitat d'incorporar mecanismes de control com ara la limitació d'horaris, la instal·lació de sonòmetres o la revisió de llicències en zones especialment sensibles.

Amb aquesta perspectiva, es considera oportú que l'ordenança municipal sobre terrasses pugui **preveure, d'una manera explícita, el dret al descans com a principi regulador**, amb l'objectiu de garantir un equilibri just entre l'activitat econòmica i la protecció dels drets fonamentals de la ciutadania. El dret al descans, reconegut com a part del dret a la salut i a la vida privada i familiar, es pot veure afectat per la contaminació acústica derivada de l'ús intensiu de l'espai públic, especialment en horaris nocturns.

En aquest sentit, la Llei 16/2002 de protecció contra la contaminació acústica, així com l'Ordenança general del medi ambient urbà de Barcelona, estableixen límits específics de soroll i faculten l'Administració per adoptar mesures correctores o exigir informes d'impacte acústic. Aquestes mesures podrien incorporar-se explícitament a l'Ordenança de terrasses amb els mateixos objectius que s'han esmentat a l'apartat 2 per garantir l'accessibilitat.



5. Eficàcia de les respostes administratives davant l'incompliment de l'Ordenança de terrasses

En quart lloc, la FAVB ha fet arribar a aquesta Sindicatura un total de 29 expedients corresponents a l'any 2022, en què l'Ajuntament va iniciar procediments administratius amb l'objectiu de valorar no renovar les llicències d'establiments amb terrassa. Les raons que van motivar aquestes actuacions inclouen molèsties per soroll i altres incompliments recollits en l'article 49 de l'Ordenança de terrasses.

L'Ajuntament pot denegar la renovació automàtica de les llicències en els supòsits següents: a) si s'han iniciat procediments per molèsties de soroll o d'altres derivats de l'activitat; b) si s'observa un incompliment reiterat de les condicions de la llicència principal o accessòria; c) si s'ha iniciat un procediment sancionador per l'incompliment de les condicions de la llicència principal o de la terrassa per falta greu o molt greu; d) si no s'ha efectuat la comunicació de la transmissió de la llicència de l'establiment de restauració o assimilat, i e) si s'han modificat les circumstàncies existents en el moment de l'atorgament de la llicència objecte de la renovació.

En els 29 expedients esmentats, l'Ajuntament va acordar arxivar els procediments de no renovació de la llicència per caducitat, ja que en tots els casos es va esgotar el termini màxim de tramitació de tres mesos, tal com estableix l'article 21 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Aquesta informació posa de manifest que les **previsions recollides en l'ordenança, o els recursos disponibles per aplicar-les, podrien no ser suficients per garantir una resposta administrativa efectiva en casos d'incompliment reiterat**. En aquest sentit, des de la Sindicatura es considera que seria positiu explorar fórmules que permetin aplicar les conseqüències jurídiques previstes en la normativa als casos d'incompliment reiterat, amb l'objectiu de reforçar l'efectivitat de les normes i la capacitat de regular la conducta dels subjectes obligats.

Quan les infraccions no comporten una resposta adequada, es pot generar la percepció que la norma perd força, amb el risc que es consolidin pràctiques que poden afectar negativament l'interès general o vulnerar drets individuals. L'aplicació coherent de les mesures correctores o sancionadores previstes pot actuar com a mecanisme preventiu

i evitar que es consolidin pràctiques abusives o negligents que poden perjudicar l'interès general o vulnerar drets individuals. També és una forma de garantir els drets de la ciutadania, especialment en els casos en què l'incompliment afecta aspectes com el descans, la salut o la convivència.

D'altra banda, garantir que les conseqüències jurídiques s'apliquin d'una manera uniforme contribueix a **reforçar el principi d'igualtat davant la llei i evita greuges comparatius entre qui compleix les normes i qui no.**

Per tot això, es considera convenient valorar la possibilitat de **reforçar l'eficàcia de les disposicions de l'ordenança per donar una resposta efectiva davant l'incompliment reiterat**, sigui mitjançant una revisió de la redacció o sigui a través de la dotació de recursos que permetin tramitar els procediments dins dels terminis establerts per la normativa vigent.

6. Dret a la participació ciutadana

Finalment, tindrem en compte que les propostes d'ordenances sobre terrasses presentades per la FAVB i pel Gremi de Restauradors s'han canalitzat a través del mecanisme d'iniciativa ciutadana. Tal com estableix l'article 6 del Reglament de participació ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona (publicat al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* el 20 de novembre de 2017), aquest tipus d'iniciativa representa una forma d'intervenció directa de la ciutadania orientada a promoure actuacions d'interès general dins l'àmbit de les competències municipals.

Les iniciatives ciutadanes que tenen per objecte proposar l'aprovació d'una disposició de caràcter general són instruments de democràcia participativa que permeten a la ciutadania presentar propostes normatives a l'Administració local. D'acord amb el que preveuen els articles 6 i següents del Reglament, la iniciativa ha de referir-se a matèries de competència municipal i no pot vulnerar drets fonamentals ni abordar qüestions excloses per la normativa vigent. Un cop presentada, cal reunir un mínim de 15.000 signatures, que han de ser validades per fedataris autoritzats. Si la proposta compleix els requisits formals, l'Ajuntament té l'obligació d'estudiar-la i pot incloure-la en l'ordre del dia del Ple municipal o derivar-la a un procés participatiu.

Tot i que la presentació d'una iniciativa no comporta necessàriament que s'aprovi la disposició proposada, sí que garanteix que l'Administració la valorarà formalment. Aquest dret, reconegut tant a escala municipal com autonòmica, forma part dels instruments que afavoreixen una participació activa i inclusiva de la ciutadania en els afers públics.

En aquest sentit, podem destacar que el dret a participar en la vida pública està reconegut per l'article 21 de la *Declaració universal dels drets humans* (1948), que estableix que tota persona té dret a participar en el govern del seu país, directament o per mitjà de representants escollits lliurement. En l'àmbit estatal, la Constitució espanyola reconeix el dret de participació política en l'article 23, en què garanteix que la ciutadania pot intervenir en els assumptes públics, directament o a través de representants. Aquest article constitueix la base jurídica de la democràcia representativa, però també obre la porta a formes de democràcia participativa, com les consultes ciutadanes, les iniciatives legislatives populars i altres mecanismes de participació directa com el que ens ocupa.

Pel que fa a les iniciatives presentades per la FAVB i pel Gremi de Restauradors, ambdues van anar acompanyades de les signatures preceptives i han estat admeses a tràmit com a proposicions normatives per la Comissió d'Ecologia i Urbanisme de l'Ajuntament de Barcelona en data 18 de març de 2025, seguint el procediment establert pel Reglament de participació i el Reglament orgànic municipal (publicat al *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* el 15 de març de 2001).

Conclusions

1. **L'enfocament basat en els drets humans (EBDH) de les polítiques municipals.** A partir de l'anàlisi de les dues iniciatives ciutadanes presentades (FAVB i Gremi de Restauració), es considera oportú incorporar un enfocament basat en drets humans que contribueixi a garantir la igualtat, la inclusió, la participació ciutadana i el dret a la ciutat. Aquest plantejament pot enriquir el debat i afavorir una regulació més alineada amb els compromisos internacionals en matèria de drets humans.

2. **Accessibilitat universal.** Es valora positivament que l'ordenança pugui integrar explícitament les disposicions del nou Codi d'accessibilitat de Catalunya. Aquesta incorporació pot reforçar el principi de seguretat jurídica i facilitar que les terrasses siguin accessibles per a totes les persones i contribuir, així, a una ciutat més inclusiva.
3. **Impacte ambiental i sostenibilitat.** Tenint en compte l'impacte ambiental derivat de l'ús d'estufes a les terrasses, especialment les de combustió, es considera convenient explorar fórmules que permetin avançar cap a una regulació més sostenible. En aquest sentit, es recomana eliminar l'ús de sistemes de calefacció, en coherència amb els objectius climàtics de la ciutat.
4. **Protecció del dret al descans.** Atès que l'activitat de les terrasses pot afectar el descans del veïnat, especialment en zones amb una alta concentració d'activitat nocturna, es considera rellevant que l'ordenança prevegi aquest dret com a principi regulador. La incorporació de mesures com límits horaris, mecanismes de control acústic o revisió de llicències podria contribuir a preservar la convivència i la qualitat de vida urbana.
5. **Eficàcia jurídica i aplicació de sancions.** Per tal de garantir l'efectivitat de la normativa, es considera necessari reforçar els mecanismes administratius que permetin una aplicació coherent i àgil de les disposicions previstes. Això podria incloure la millora dels procediments administratius i la dotació de prou recursos per evitar la caducitat dels expedients i afavorir, així, la protecció dels drets de la ciutadania.

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.

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els **objectius de desenvolupament sostenible (ODS)**, d'acord amb la mesura de govern sobre l'Estratègia d'impuls de l'Agenda 2030. Concretament, es relaciona amb l'objectiu 11, "Ciutats i comunitats més sostenibles".