

Referència	<b>AIN-2016/311</b>
Objecte	<b>Informe sobre regulació de les pantalles lluminoses en establiments comercials</b>
Sol·licitant	Institut Municipal del Paisatge Urbà i Qualitat de Vida
Lletrat	Xavier Silvestre i Castejon
Data	4 de març de 2016

## 1. Antecedents

La Comissió Mixta de Protecció del Paisatge Urbà, en sessió de 26 de gener de 2016, va acordar demanar un informe a aquests Serveis Jurídics en relació al marc jurídic i efectes de la regulació d'uns criteris pel que fa a la instal·lació i funcionament de pantalles lluminoses als establiments comercials de la ciutat, d'acord amb la sol·licitud que ha estat remesa pel seu Secretari a aquesta Direcció.

En la sol·licitud esmentada es recorda la regulació actualment continguda a l'Ordenança dels usos del paisatge urbà de la ciutat de Barcelona (en endavant OUPU), principalment les prohibicions contingudes als seus articles 84.2 i 19.a, així com la infracció prevista a l'article 114.1.f que, segons l'òrgan peticionari, esta essent aplicada per la Guàrdia Urbana. Finalment, la sol·licitud fa referència a una proposta de regulació determinada abans d'exposar les vuit qüestions concretes objecte de consulta, a les quals es donarà resposta detallada en les conclusions del present informe.

## 2. Consideracions jurídiques

### a. **Regulació aplicable a les pantalles o sistemes de projecció**

La regulació continguda a l'OUPU en el seu redactat vigent (text publicat al BOPB 19/06/1999, amb les modificacions que s'indicaran quan correspongui) és aplicable a les instal·lacions descrites en la sol·licitud; i més específicament la prohibició continguda a l'article 84.2 (text publicat al BOPB 10/08/2001) segons la qual:



## 2. Sistemes de projecció, electrònics o d'altres

*Es prohibeix l'establiment de comunicació tant amb finalitat d'identificació com amb finalitat de publicitat, mitjançant sistemes de projecció o altres sistemes que es materialitzin mitjançant efectes basats en la llum, sorolls o d'altres manifestacions perceptibles pels sentits.*

Una sentència molt recent del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, la número 979, de 29 de desembre de 2015, ha arribat a aquesta mateixa conclusió, és a dir, que la prohibició prevista a l'article 84.2 OUPU afecta les pantalles amb imatges dinàmiques. En aquell cas es tractava de pantalles situades en una planta entresòl, i per tant els era d'aplicació també l'article 61 OUPU; però a banda d'aquest matís entenem que són plenament aplicables a aquest cas totes les consideracions que feia aquesta sentència:

- La instal·lació de pantalles de plasma als forats de façana incompleix l'article 84 OUPU en relació amb la utilització de sistemes de projecció electrònica; article que d'altra banda *"ni contradice ni vulnera la Ley 9/2000, de 7 de julio, de publicidad dinámica, dado que prohíbe unas instalaciones no reguladas en la citada norma"*.
- La prohibició de l'article 84.2 OUPU s'ha d'interpretar en el context que marquen els articles 6.1 OUPU (identificació) i 7.1 OUPU (publicitat), de manera que resta prohibit *"el establecimiento de comunicación o, lo que es lo mismo, la emisión de mensajes al público encaminados a informar de la existencia de una actividad o a promover el consumo, conocimiento o contratación de bienes o servicios, mediante sistemas de proyección u otros efectos perceptibles por los sentidos, por lo que prohíbe la emisión sobre la vía pública de imágenes de promoción de productos y servicios, que es el uso que hace la apelante con las pantallas de plasma tras las ventanas."*
- També és aplicable l'article 45.2 OUPU, segons el qual *"no s'acceptarà la il·luminació en planta baixa amb cap element d'il·luminació que no formi part dels rètols indicadors que es puguin disposar segons les determinacions d'aquesta normativa"*.

Hem de valorar tot seguit la prohibició prevista a l'article 19.a OUPU, segons la qual *"no es permet la col·locació de suports publicitaris que, per la seva ubicació, forma, color, disseny o inscripcions, impedeixin la visibilitat del conductor o del vianant, es puguin confondre amb els senyals de trànsit o perjudiquin la seguretat viària. Tampoc s'admeten les instal·lacions publicitàries que produeixin enlluernament, fatiga o molèsties als sentits."* Aquesta prohibició estableix una sèrie de circumstàncies agreujants que caldrà fer constar en les actes i informes



que documentin en fase d'inspecció els incompliments comesos, per tal de justificar en el procediment sancionador que es tramiti la sanció que es proposa imposar.

El tipus d'infracció molt greu previst a l'article 114.1.f) OUPU concorre en els casos següents:

*f) La col·locació de suports publicitaris que, per la seva ubicació, forma, color, disseny o inscripcions, impedeixin la visibilitat, puquin ser confosos amb els senyals de trànsit o perjudiquin la seguretat viària.*

En cas de no apreciar-se les circumstàncies agreujants descrites, seria possible sancionar la instal·lació il·legal d'aquests elements mitjançant l'aplicació del tipus infractor greu previst a l'article 114.2 OUPU, sempre que es justifiqui alguna de les circumstàncies indicades en cada cas:

*a) La col·locació d'instal·lacions publicitàries que produeixin enlluernament, fatiga o molèsties als sentits.*

*d) L'emissió de projeccions lluminoses que produeixin molèsties visuals als ciutadans, que causin confusió amb els senyals lluminosos que regulen la circulació viària o que distorsionin les condicions estètiques del paisatge.*

En conclusió, doncs, podem afirmar que l'OUPU conté al seu article 84.2 una prohibició que afecta a la instal·lació de sistemes publicitaris o identificadors comercials mitjançant pantalles de plasma visibles des de la via pública, que permet ordenar la seva retirada mitjançant procediments administratius ordinaris de restauració de la legalitat urbanística; i que a més, a la vista també del que disposa l'article 19.a OUPU, serà possible sancionar les infraccions comeses com a molt greus o greus en funció de les circumstàncies que s'acreditin al procediment incoat a aquests efectes.

## **b. Criteris d'instal·lació i funcionament de pantalles en establiments comercials**

D'acord amb l'article 14 de l'OUPU, la Comissió mixta de protecció del paisatge urbà és un òrgan consultiu que té entre les seves funcions la d'interpretació de l'ordenança en aquells casos en què sigui necessari, interpretació que sens dubte es pot dur a terme mitjançant

l'emissió d'informes que poden contenir criteris generals d'aplicació de la mateixa. Aquests criteris estarien sotmesos al règim de publicitat activa previst a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Pel que fa a la forma jurídica que han de tenir aquests criteris, podem considerar suficient que sigui un acord de la mateixa Comissió degudament publicat, sempre que s'ajustin a les potestats que atorga l'article 14 de l'OUPU abans esmentat, article que constituiria una cobertura jurídica suficient per dotar-los de validesa a efectes, com s'ha dit, consultius.

Els criteris aprovats per la Comissió no podran en cap cas apartar-se d'allò que permet o prohibeix la normativa, ni establir regulacions noves que no es sustentin en conceptes que no es van preveure en aprovar l'OUPU.

Sí poden, per exemple, definir què es pot entendre per "comunicació", quins aparells es consideren "sistemes de projecció", o quan aquests sistemes "es materialitzen mitjançant efectes basats en la llum, sorolls o d'altres manifestacions perceptibles pels sentits". També poden establir criteris que permetin als serveis municipals d'inspecció determinar quan es pot considerar que una "instal·lació publicitària" produeix "enlluernament, fatiga o molèsties als sentits", a partir de paràmetres com poden ser les distàncies amb la línia de façana, la intensitat lluminosa o els intervals de parpelleig de les imatges.

Aquests criteris no podran, en canvi, establir paràmetres que justifiquin un incompliment de les disposicions que estableix l'OUPU, ni tampoc introduir prohibicions que no s'emparin en els propis termes de l'ordenança.

Tan sols poden interpretar o concretar aquesta ordenança a partir dels termes utilitzats en la mateixa, per garantir la seva correcta aplicació per part dels òrgans que tenen la potestat administrativa d'autoritzar o denegar els usos regulats per l'ordenança i d'adoptar les mesures correctores, disciplinàries o sancionadores oportunes. L'eficàcia jurídica dels criteris aprovats es deduirà, doncs, en el moment d'aplicar-los per part dels òrgans competents en el marc dels procediments que s'iniciïn com a conseqüència de l'incompliment de l'OUPU valorat a la vista dels criteris repetidament esmentats.

### c. Possibilitats d'aprovació de Decrets



D'acord amb l'article 26.2.c de la Carta municipal, els Decrets de la Comissió de Govern són disposicions de naturalesa organitzativa però també d'ordenació social, sempre que en aquest darrer cas es dictin en desenvolupament i compliment de les ordenances.

Aquest mateix article, al seu apartat 2.d, preveu també la possibilitat d'aprovar decrets per part de l'Alcaldia, òrgan al que es refereix explícitament la sol·licitud d'informe, però en aquest cas estan previstos per a "l'execució" de les ordenances i no al "desenvolupament". Donat que la sol·licitud es refereix en tot moment a la possibilitat d'aprovar decrets per desenvolupar aspectes genèrics regulats per l'ordenança, en aquest informe ens referirem sempre als de Comissió de Govern i no als d'Alcaldia, doncs entenem que són els que millor s'ajusten a la petició plantejada.

No existeix una habilitació a l'OUPU actualment vigent que permeti a la Comissió de Govern aprovar decrets amb disposicions d'ordenació social pel que fa a les matèries objecte del present informe (com sí existeix per exemple en l'article 75 de la vigent Ordenança de terrasses, aprovada el 20 de desembre de 2013), i per tant qualsevol desenvolupament de l'OUPU s'hauria d'articular mitjançant procediments de modificació de la mateixa. Però aquesta modificació podria incloure, en la línia que s'apunta en la sol·licitud d'informe, una habilitació a la Comissió de Govern per desenvolupar tots aquells aspectes que l'ordenança consideri necessari reglamentar amb un major detall o amb més agilitat degut als canvis tecnològics; mitjançant decrets que tindrien la mateixa eficàcia jurídica que la pròpia ordenança en la qual s'empararien, que serien per tant exigibles atès que aleshores sí donarien compliment al que disposa l'article 26 de la Carta per poder esdevenir disposicions d'ordenació social.

Arribats a aquesta situació, es podria exigir amb caràcter general el compliment dels decrets de la Comissió de Govern en els seus propis termes, i el seu incompliment podria ser sancionat mitjançant infraccions tipificades a la mateixa ordenança.

#### **d. Possibilitat d'incloure mesures cautelars a la regulació**



És possible incloure explícitament en la regulació aspectes com els que esmenta la sol·licitud d'informe, és a dir, el precinte de les instal·lacions que no s'ajustin a les seves disposicions, o ordres de cessament de les pantalles en casos d'incompliment.

Aquestes mesures no tenen caràcter sancionador, sinó de compliment de la legalitat, i per tant esdevindrien simples ordres de restauració de la legalitat que per tant són ja exigibles sense necessitat de tramitar un procediment sancionador amb caràcter previ, tal i com preveu l'article 110 de l'OUPU.

En definitiva, no hi hauria cap inconvenient per a l'explicitació d'aquestes mesures en l'OUPU; si bé sense aquesta explicitació considerem que ja seria possible adoptar mesures d'aquest tipus a l'empara de l'article esmentat.

### 3. Conclusions

A la vista de tot el que s'ha exposat, qui subscriu conclou en síntesi, i per donar resposta detallada als aspectes plantejats a l'escrit de sol·licitud d'informe, el següent:

1. Els articles 19.a i 84.2 OUPU faculten l'Ajuntament per a intervenir qualsevol pantalla o sistema de projecció instal·lat en un establiment comercial, visible des de la via pública, i a exigir la seva retirada; sempre que s'acrediti que aquest aparell vulnera les disposicions de l'ordenança.
2. És possible establir criteris d'instal·lació i funcionament de pantalles en establiments comercials per tal d'interpretar i garantir el compliment de les prohibicions previstes a la regulació esmentada.
3. L'aprovació d'aquests criteris es pot acordar per la Comissió mixta de protecció del paisatge urbà, degudament publicats.
4. L'incompliment d'aquests criteris suposarà el de les disposicions de les ordenances a les quals fan referència, amb totes les conseqüències previstes a la normativa.
5. No és necessari respondre a la qüestió número 5, atès que es considera viable la regulació de criteris d'acord amb el que s'ha dit en els punts anteriors.
6. És possible regular mitjançant una modificació de l'OUPU els aspectes més genèrics de la instal·lació de pantalles i habilitar la Comissió de Govern perquè desenvolupi per decret les



regulacions de caire més detallat o tècnic, que serien d'obligat compliment de la ciutadania en els mateixos termes que disposi l'ordenança.

7. És possible adoptar mesures de precinte o ordres de desconnexió de les pantalles en cas d'incompliment de l'OUPU, en el marc del seu article 110; i també és possible explicitar aquestes mesures mitjançant una modificació de l'ordenança per a major seguretat jurídica.
8. No es considera necessari donar resposta a aquesta qüestió, a la vista d'elles consideracions efectuades sobre l'òrgan competent per desenvolupar les previsions de l'ordenança i a què la consulta relativa a l'eficàcia jurídica de les seves resolucions ja ha estat resolta anteriorment.

El que s'informa als efectes oportuns.

Vist i plau,

Xavier Silvestre i Castejon  
Lletrat consistorial

Manuel Mallo Gómez  
Director de l'Àrea de Règim Jurídic