



**Ajuntament  
de Barcelona**

Institut Municipal del Paisatge Urbà i la Qualitat de Vida  
**Direcció de recursos**

Av. Drassanes, 6-8 pl.21  
08001 Barcelona  
[www.bcn.cat/paisatgeurba](http://www.bcn.cat/paisatgeurba)

**MEMÒRIA JUSTIFICATIVA DEL PROJECTE D'ORDENANÇA FISCAL  
REGULADORA DE LA TAXA PER L'APROFITAMENT PUBLICITARI DEL  
DOMINI PÚBLIC MITJANÇANT LONES PUBLICITÀRIES DE GRAN FORMAT**



## **I. INTRODUCCIÓ**

La ciutat de Barcelona esdevé pel que fa als seus principals eixos peatonals i viaris un espai d'àmplia difusió tan a nivell local com internacional, fet que és molt valorat per les agències de publicitat que demanen poder utilitzar els espais disponibles en aquestes ubicacions per a les seves campanyes de publicitat. Per tant, quan en els edificis ubicats en aquests espais es duen a terme obres que comporten la instal·lació de bastides sobre l'espai públic es generen de manera automàtica unes superfícies de grans dimensions aptes per al seu ús comercial.

L'ús publicitari del domini públic a la ciutat de Barcelona està regulat per l'Ordenança d'Usos del Paisatge Urbà (en endavant l'Ordenança de Paisatge Urbà) aprovada pel Consell Plenari en data 26 de març de 1999, que al Títol tercer defineix els usos privats del paisatge urbà i al Capítol segon concreta les causes d'interès públic legitimadores de l'ús excepcional mitjançant activitats publicitàries. Per tant, per poder instal·lar les lones publicitàries cal una prèvia autorització de l'Ajuntament de Barcelona a través de l'Institut Municipal del Paisatge Urbà, com un ús extraordinari del paisatge. Aquesta excepcionalitat en l'ús publicitari d'aquests espais ve motivat per la consideració que ha de tenir l'Administració del dret col·lectiu a gaudir del paisatge urbà, dret que constitueix un límit a salvaguardar i que la ciutadania té dret a poder gaudir.

L'Ordenança de Paisatge Urbà contempla igualment l'obligació de reparar l'impacte paisatgístic de la publicitat a l'espai públic amb la finalitat de compensar l'ús lucratiu que es fa. Aquesta compensació econòmica s'articula en funció de la intensitat de l'ús publicitari i del rendiment d'aquest per al beneficiari.

Atès l'anterior, resulta palesa la necessitat d'introduir mecanismes fiscals, dins de l'àmbit d'autonomia tributària de què disposa l'Ajuntament, que permetin obtenir cert retorn per a la ciutadania que es veu afectada en el seu gaudiment del paisatge urbà per l'exercici d'una activitat publicitària a través de lones de gran format instal·lades sobre el domini públic. És per això, que es proposa l'establiment d'una nova taxa que gravi l'aprofitament del domini públic motivat per les lones publicitàries de gran format.

## **II. JUSTIFICACIÓ DE LA PROPOSTA**

### **II.1 Encaix legal**



El Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals (en endavant TRLHL), és la norma en vigor per poder exigir tributs per part de les hisendes locals. Dins d'aquest marc regulador és on es troba, tant la possibilitat d'exigir les taxes per utilització del domini públic i les seves possibles formes de quantificació de l'obligació tributària, com els instruments jurídics necessaris per poder exigir les mateixes.

Així mateix, la potestat reglamentària de l'Ajuntament en matèria d'aprovació d'ordenances s'empara en el que es disposa en l'art. 4.1.a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de les Bases de Règim Local i legislació autonòmica d'aplicació i competència municipal en la matèria, a Catalunya el DL 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, legislació derivada dels principis de fiscalitat i autonomia municipal recollits en els articles 140 i 142 de la Constitució Espanyola, base jurídica per apreciar la potestat en matèria d'aprovació o modificació de les tarifes de la "taxa per utilització privativa o aprofitament especial del domini públic local".

L'adopció d'aquesta regulació suposarà l'establiment d'un nou tribut, a l'empara del que es preveu a l'article 20.1 A del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (d'ara en endavant, TRLHL). Segons estableix aquest precepte, "las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por: A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

L'apartat tercer del mateix precepte determina que les entitats podran establir taxes locals, per posteriorment establir una llista enunciativa, no limitativa, de possibles supòsits. Tal i com es refereix a la Sentència del Tribunal Suprem de 12 febrer 2009 (Recurs de Cassació núm. 6385/2006 como ha puesto de relieve la doctrina, la Ley 25/1998, de 13 de julio, al dar nueva redacción al art. 20 de la LRHL, señaló que las Entidades locales pueden establecer tasas -- remarcándose así el carácter potestativo y voluntario de estos tributos, cuyo establecimiento depende exclusivamente de la voluntad de la Entidad local respectiva, pudiéndose exigir únicamente previo acuerdo expreso de imposición y ordenación-- por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, y en particular por los que aparecen expresamente configurados con carácter no taxativo, sino meramente enunciativo, en el referido precepto, del que se desprende que para que la utilización del dominio público pueda generar tasas locales es necesaria la



concurrència de estas tres circumstàncies: a) Que se trate de un aprovechamiento especial o privativo; b) Que su uso sea legítimo, y c) Que los bienes sean de dominio público local.

En rigor, no es necesario ninguna relación de supuestos, ni abierta ni cerrada, en base a los que las Entidades locales puedan exigir tasas, ya que la configuración en la Ley de la categoría genérica de la tasa local y la regulación, también genérica, de todos sus elementos esenciales, es suficiente como para dar por adecuadamente cumplido el principio de reserva de ley. De esta forma, el legislador, trató de evitar la crítica que se le había dirigido, al promulgarse tanto la Ley de Tasas y Precios Públicos como la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de que la definición genérica de tasas podía implicar una vulneración del principio de reserva de ley, al no venir luego desarrollado el concepto general por una serie de supuestos concretos que motivasen el cobro de este tributo”.

Precisament, aquesta mateixa Sentència a la que ens acabem de referir reafirma la possibilitat d'establir una taxa en relació a l'aprofitament especial derivada de la instal·lació de caixers automàtics en línia de façana per part de les entitats bancàries. Segons es conclou al Fonament Jurídic quart de la referida sentència: “no ofrece dudas que la instalación de cajeros por una entidad bancaria, en línea de fachada y orientados hacia la vía pública, con la evidente finalidad de posibilitar su utilización por todo usuario que posea la tarjeta magnética imprescindible para acceder a la serie de servicios que prestan, tiene como efecto inmediato la realización de operaciones bancarias desde la vía pública a través de tales instrumentos, con la consiguiente ocupación de la vía pública por los clientes receptores de los servicios bancarios, cuya prestación es trasladada así desde el interior de la oficina bancaria a la vía pública. Todo ello permite apreciar que la existencia de esos cajeros automáticos comporta un aprovechamiento, no privativo pero si especial de la vía pública por parte de la entidad bancaria titular del cajero automático, que es la que obtiene con dicha instalación un beneficio económico específico y exclusivo, subsumible en el art. 20 de la Ley 39/1988 , Reguladora de las Haciendas Locales , donde se contiene una relación no cerrada sino abierta, es decir, meramente enunciativa, de los conceptos concretos que motivan el cobro de una tasa (ex sentencia de la Sala de la Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 10 de enero de 2008, recurso de apelación núm. 584/2007; en el mismo sentido las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de enero y 31 de mayo de 2004”.

D'acord amb aquesta doctrina, l'activitat de publicitat en lones de gran format sobre bastides que es realitza per part de diferents empreses gestores d'aquests espais, encaixaria perfectament dins del fet imposable de les taxes, com a conseqüència de aprofitament especial que fan del domini públic local.



## II.2 L'activitat de les lones publicitàries a la ciutat de Barcelona

La gestió de les lones publicitàries a la ciutat de Barcelona ha estat realitzada des de l'aprovació de l'ordenança dels usos del paisatge urbà de Barcelona mitjançant l'autorització de l'ús excepcional del paisatge urbà i la formalització d'un conveni entre l'IMPUQV i el promotor de la publicitat, amb aquest procediment s'ha autoritzat que, tal i com preveu l'OUPU, quan hi ha una bastida d'obres a la façana en qüestió es pugui fer servir aquesta bastida com a suport d'una publicitat. Pel que fa al temps, és la durada de les obres de façana la que marca el límit del temps autoritzat per la utilització de la bastida com a suport de la publicitat.

L'Ordenança dels usos del paisatge urbà de la ciutat de Barcelona, de 26 de març de 1999 (en endavant l'OUPU) estableix, entre d'altres matèries, les normes reguladores dels usos o activitats públiques i privades que es produeixen en el terme municipal de Barcelona i que incideixen en el paisatge urbà de la ciutat (art. 1.2)

Pel que fa als usos del paisatge, l'OUPU estableix una distinció entre l'ús natural (art. 4) i l'ús excepcional del paisatge (art. 5).

L'ús natural és aquell en virtut del qual les persones hi intervenen, en els termes previstos a l'Ordenança, en el seu profit **sense causar distorsió en el paisatge urbà**. La fonamentació d'aquest ús és un dret subjectiu previ (art. 4.2) reconegut directament per l'Ordenança, i ajustat al que preveu el capítol I del títol III de l'OUPU.

Pel que fa a l'ús excepcional del paisatge, les persones també hi intervenen en el seu profit (funcional, estètic, econòmic, etc.) **però interferint o alterant**, ni que sigui temporalment, el que l'Ordenança anomena '*el dret col·lectiu a gaudir d'un paisatge urbà harmònic*'. Els supòsits i procediment d'aquest ús es troben en el capítol II del títol III de l'OUPU.

En conseqüència a això anterior, una primera distinció entre l'ús natural i l'ús excepcional rau en la interferència, distorsió o alteració que aquest ús genera en el dret a gaudir d'un paisatge urbà harmònic, de tal manera que si no es produeix aquesta afectació o distorsió ens trobarem amb un ús natural del paisatge. i, si pel contrari, el causa, ens trobarem en un ús excepcional del paisatge.



Per tal de concretar aquests conceptes, ens remetem als apartats 5è i 6è del preàmbul de l'Ordenança, del següent tenor literal:

*"[...] 5. El dret col·lectiu a gaudir del paisatge urbà constitueix un límit, fins i tot constitucional, per a qualsevol de les formes dels possibles drets individuals que en un segon i tercer nivell regula l'Ordenança. **El gaudiment del paisatge urbà que deriva d'un dret preexistent a la intervenció municipal es qualifica com a ús natural, compatible per definició amb el dret col·lectiu abans esmentat. Per contra, el dret que, en determinades circumstàncies d'interès públic, pot néixer d'un acte administratiu general d'obertura a l'ús excepcional, suposa, en principi, una restricció temporal del dret col·lectiu que exigeix una reparació ambiental per tal de garantir aquell equilibri.***

*6. **L'ús natural del paisatge** respon a la perspectiva urbanística de control de la conservació i desenvolupament de la ciutat en determinats aspectes que podrien afectar la seva percepció visual i estètica (art. 107 en relació a l'art. 247.1 del DL 1/1990). Per tant, la tècnica d'intervenció administrativa no és altra que la llicència urbanística tradicional, sotmesa a termini en el cas de la llicència de publicitat com a subespècie d'aquesta. Tanmateix, en el contingut de la llicència urbanística cal tenir en compte, a més de les normes urbanístiques materials, les normes d'aquesta Ordenança encaminades a garantir l'harmonia i les perspectives del paisatge urbà. **L'ús excepcional del paisatge urbà** es refereix a formes de gaudiment del paisatge, en principi prohibides, que tanmateix es permeten en circumstàncies molt limitades i per causes d'interès públic perfectament objectivades en l'Ordenança. **La distinció entre l'ús natural i l'ús excepcional** no rau, en definitiva, en una diferent naturalesa de cada llicència o autorització, en ambdós casos reglada, ni en el seu doble fonament jurídic (urbanístic i ambiental), **sinó en el fet que l'ús excepcional només es permet en els supòsits d'interès públic que l'Ordenança predetermina** quan, a més, es dicti un acte administratiu d'intermedi entre l'Ordenança i l'autorització, que opera com acte d'obertura a l'ús excepcional en determinades condicions."*

#### I. Ús excepcional del paisatge

Tal com s'ha expressat anteriorment, constitueix ús excepcional del paisatge (art. 5.2):

- les activitats, en principi prohibides, que exerceixin els ciutadans,
- en les **construccions, espais lliures i domini públic**
- en els casos taxats en el capítol II del títol III de l'Ordenança,
- fora dels supòsits regulats en el capítol I del mateix títol.



Una segona característica diferencial de l'ús excepcional és que es tracta d'activitats, en principi prohibides, que exerceixen als ciutadans i que afecten les construccions, els espais lliures i el domini públic municipal.

**Per altra part i pel que fa específicament a les construccions, la publicitat de qualsevol tipus a les lones o paraments de protecció dels edificis en construcció o rehabilitació integral (article 30.3), sols podrà ser autoritzada com a ús excepcional, d'acord amb el que preveu el capítol II del títol III d'aquesta Ordenança. Aquesta mateixa norma serà d'aplicació a la realització d'activitats publicitàries en tanques i lones de protecció d'obres de reforma o rehabilitació d'edificis que estiguin ocupats totalment o parcialment.**

L'ús excepcional del paisatge requereix d'autorització municipal expressa a fi de controlar-ne l'impacte paisatgístic (article 98 i següents de l'OUPU). Pel que fa a l'autorització paisatgística, es considera implícita en el conveni de col·laboració que té la consideració de llicència municipal de publicitat.

Finament, l'ús excepcional exigeix els requisits de ser limitat en el temps; trobar-se en alguns dels supòsits d'interès públic previstos a l'article 99.1 de l'OUPU; obligació de reparació de l'impacte paisatgístic, en funció de la intensitat de l'ús i del rendiment d'aquest per al beneficiari; i de formalització del corresponent conveni de col·laboració paisatgística (art. 98.5).

## II. La reparació de l'impacte paisatgístic derivada de l'ús excepcional del paisatge

La reparació paisatgística derivada de l'ús excepcional és una imposició expressa de l'Ordenança, conseqüència de la interferència / intromissió temporal que l'acció comporta en el dret col·lectiu a gaudir d'un paisatge urbà harmònic. La quantificació de la reparació de l'impacte paisatgístic (reparació ambiental) derivat de l'ús excepcional del paisatge mitjançant publicitat és un aspecte que no està concretat per l'OUPU, tot i que preveu que s'ha de determinar en funció dels paràmetres d'intensitat de l'ús (impacte sobre el paisatge) i del rendiment d'aquest ús (producte, utilitat, benefici econòmic, etc.) per al beneficiari de l'acció.

En aquest punt, cal referir-nos novament al preàmbul de l'OUPU, en concret, al que considera agents contaminants del paisatge:

*"[...] 10. Són elements del paisatge urbà els espais públics, les construccions (sobretot les que integren el patrimoni cultural), els espais lliures d'edificació - edificables o no- i l'espai aeri. Els agents contaminants d'aquests elements són els que afecten, sobretot, la percepció visual, estètica i de seguretat*





*(façanes del edificis, publicitat, antenes, tendals i qualsevol altra instal·lació accessòria a les construccions o a la resta d'elements del paisatge urbà).”*

En matèria d'usos publicitaris, resulta evident que els suports publicitaris situats en propietats privades o en el domini públic són elements contaminants del paisatge urbà, atès que alteren la percepció visual i estètica d'aquests elements i generen un impacte paisatgístic que és perceptible per la ciutadania (audiència). Per altra part, aquest impacte està directament relacionat amb les dimensions, contingut o característiques de l'acció / intervenció que es du a terme i al lloc, espai o construcció on se situa. Finalment, la combinació d'aquests dos elements, impacte i ubicació, també afecta directament o indirectament en el rendiment o retorn que el beneficiari espera obtenir de la seva inversió a través de la venda o consum dels productes o serveis anunciats.

Pel que fa a la tramitació de l'autorització és duu a terme d'acord amb el procediment següent:

1. Recepció de la sol·licitud amb la documentació
2. Emet el preceptiu informe tècnic per l'autorització paisatgística (ITAP).
3. Compareixença Operador/Propietat/Institut on l'operador i la propietat es comprometen a seguir els condicionants tècnics de l'obra que es relacionin a l'informe, a més dels que puguin haver en la llicència d'obres o en altres informes.
4. Creativitat. Es passa a aprovació a la Direcció tècnica, a la Comissió Mixta, al Secretari, i a Comunicació.
5. Amb la sol·licitud de la lona, es dona d'alta la nova creativitat al de registre de convenis
6. Elaborem el conveni oficial per a la signatura de les parts que quedarà enregistrat
7. Els pagaments de la compensació paisatgística.
8. Un cop signat pel gestor publicitari, passar a la signatura de la gerent i del secretari, amb els annexos següents: declaració responsable de la documentació ja entregada pel gestor, sol·licitud de la creativitat, creativitat, autorització i faldó.
9. Publicar el conveni al web de transparència.

En aquest sentit, s'ha normalitzat la recuperació unitària de l'edifici, condicionant l'ús publicitari a la recuperació de la composició arquitectònica: ritmes, fusteries i elements desapareguts (obertures en planta baixa, cúpules, mitgeres ...).





Així mateix, s'han introduït un seguit de mesures dirigides a millorar la relació de la publicitat amb el seu entorn immediat i amb la pròpia ciutadania (lones mimètiques, faldó comercial mimètic, faldó informatiu del retorn paisatgístic...). També s'han adoptat mesures per a garantir una gestió àgil i de qualitat.

Fruit de l'experiència acumulada durant aquest període, s'han tramitat i autoritzat molts expedients d'ús excepcional del paisatge mitjançant publicitat sobre bastides d'obres.

#### **a) PROBLEMES QUE ES VOLEN SOLUCIONAR AMB LA INICIATIVA**

L'Ajuntament de Barcelona vol amb la implementació d'aquesta taxa posar en valor l'aprofitament que es fa del domini públic per a una activitat econòmica, com és l'exercici de l'activitat publicitària a través de lones de gran format que és molt valorada per les empreses de publicitat i que genera uns elevats ingressos del que es beneficien tant els operadors privats implicats, com les propietats que porten a terme les obres que justifiquen la instal·lació d'una bastida a l'espai públic.

Amb aquests ingressos es vol doncs compensar el perjudici causat a la ciutadania en el dret al gaudiment natural del paisatge urbà.

D'altra banda amb l'aprovació d'aquesta taxa es vol donar transparència als operadors privats interessats en l'explotació publicitària d'aquest espai públic pel que fa als costos associats

Barcelona, a la data de la signatura,

ALEJANDRO  
MATEOS  
ALONSO -  
DNI  
(TCAT)  
Signat digitalment  
per ALEJANDRO  
MATEOS ALONSO  
(TCAT)  
Data: 2024.07.03  
13:53:30 +02'00'

Alex Mateos Alonso  
Secretari Delegat de l'Institut Municipal del Paisatge Urbà i la Qualitat de Vida