

Expte.

DI-353/2005-2

ESTE ESCRITO SE HA DIRIGIDO A:

**EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE Y
CONSEJERO DE PRESIDENCIA Y
RELACIONES INSTITUCIONALES DEL
GOBIERNO DE ARAGÓN**

**EXCMO. SR. ALCALDE PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a bar en C/ Estébanes (Tribeca)

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 15/03/05 tuvo entrada en esta Institución una queja denunciando un problema reiterado y de creciente importancia ciudadana: el ruido generado por los bares.

SEGUNDO.- En la misma el interesado relata que en los bajos del número 7 de la calle Estébanes, haciendo esquina con la calle Libertad de la Ciudad de Zaragoza, está funcionando un bar denominado "Tribeca" que causa continuas molestias a los vecinos por los ruidos que produce, tanto por el elevado volumen de la música como por otros derivados de su funcionamiento, como el del aparato de aire acondicionado, que se enciende en cualquier momento durante el periodo de apertura del local y además evacua a la fachada, con la consiguiente elevación de temperatura de la calle, debido a su estrechez, impidiéndoles abrir las ventanas tanto en invierno como en verano. Otro problema que denuncia es el exceso habitual en su aforo, puesto que teniendo permitido 150 personas cualquier noche del fin de semana lo supera, como fácilmente puede comprobarse, lo que determina un serio peligro debido a la insuficiencia de sistemas de evacuación, por lo que en caso de incendio los clientes podrían quedar atrapados sin posibilidades de escapar.

Señala el firmante de la queja que el problema reviste gran entidad, puesto que dicho establecimiento alarga indebidamente el horario de apertura al público que tiene autorizado, por lo que las molestias se prolongan hasta altas horas de la madrugada, sin que puedan descansar en toda la noche.

La queja pone de manifiesto también el excesivo número de establecimientos de hostelería, en concreto bares musicales, que se están abriendo en las calles Estébanes, Libertad y adyacentes, que van sustituyendo a los tradicionales

comercios, lo que contribuye a deteriorar la vida en el barrio y la convivencia vecinal, y destaca la conveniencia de que se declarase por el Ayuntamiento "zona saturada", puesto que un mayor incremento de esta clase de locales determina una degradación del entorno.

Ante esta situación, se han dirigido en numerosas ocasiones al Ayuntamiento denunciando los incumplimientos antes expuestos, pero no han obtenido solución satisfactoria, puesto que el problema se mantiene en los mismos términos.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando el expediente al Asesor D. Jesús Olite para su instrucción. A tal objeto, se envió con fecha un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información acerca de la cuestión general planteada en la queja y, en particular, si la licencia que ampara el funcionamiento es conforme con la actividad de bar musical que desarrolla, denuncias recibidas, actuaciones realizadas al respecto, mediciones de ruido e inspecciones efectuadas, sistemas de evacuación de los humos y aire caliente, puertas de emergencia que precisa de acuerdo con la vigente normativa de incendios y cuales tiene realmente habilitadas y la previsión del Ayuntamiento para declarar el entorno de las calles señaladas en la queja como "zona saturada", de forma que se impida la proliferación de bares que se denuncia como causa de su deterioro.

Asimismo, dado que la competencia en materia de horarios de apertura de establecimientos corresponde al Gobierno de Aragón, se solicitó al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales información sobre los expedientes sancionadores instruidos con motivo de las denuncias formuladas contra este bar, y si se tiene previsto adoptar alguna medida adicional a las sanciones pecuniarias para hacer respetar las normas que rigen dichos horarios.

TERCERO.- La respuesta del Gobierno de Aragón se recibió el 20/04/05, señalando el Director General de Interior que *"por esta Dirección General se adoptarán las medidas legales a que hubiere lugar para hacer respetar las normas que regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos"*; sin embargo, adjunta un listado de los expedientes tramitados a 15 de abril, en el que se observa que desde el 18/10/03 se han impuesto 32 denuncias, que han dado lugar a 14 expedientes en materia de su competencia.

Procedente del Ayuntamiento se registró el 03/05/05 un informe de la Unidad de Protección Ambiental de la Policía Local de fecha 19/04/05 donde se hacen constar los siguientes extremos:

- A pesar de haberse abierto con anterioridad, la licencia se concedió con fecha 05/04/05 mediante expediente 22554/04 para la apertura de bar con equipo musical con la condición particular de *"restricción temporal de utilización de los elementos de reproducción de sonido de domingos a jueves hasta las 23 horas y de viernes a sábado y vísperas de festivo hasta las 24 de acuerdo con el art. 32 de la Ordenanza municipal de protección contra ruidos y vibraciones del año 2001"*.
- En cuanto a las denuncias vecinales, se han formulado dos, y se han hecho mediciones de ruido que arrojan un resultado positivo; constan, por otro lado, *"86 denuncias, 37 por exceder el horario de apertura remitidas a la Dirección General de Interior de la DGA y 45 por no adaptarse a las condiciones de la licencia y utilizar aparato reproductor de música cuando"*

prohibía dicha posibilidad su licencia urbanística, remitidas a Disciplina Urbanística del Ayuntamiento”.

- Las inspecciones realizadas no constatan infracción en las instalaciones, aunque sí en cuanto al incorrecto funcionamiento antes señalado.
- Las salidas de aire acondicionado, en número de cuatro, están situadas a unos 3,5 metros del suelo y orientadas las rejillas hacia el suelo. Este dato se ha constar en un informe de la Policía Local de 24/08/04 a requerimiento del titular del establecimiento situado enfrente, que recibe en su puerta todo el volumen de aire caliente evacuado de esta forma.
- No se pronuncia sobre la conveniencia de extender la calificación de “zona saturada” al conjunto de estas calles, de forma que no se abran más bares.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la necesidad de asegurar que las actividades se ajusten a la normativa que les es aplicable.

Con motivo de la conclusión del expediente DI-277/2005-2, relativo a las molestias generadas por un bar en la calle San Jorge de Zaragoza, que de forma notoria incumplía las condiciones de la licencia que le fue concedida, desde el Justicia de Aragón nos dirigimos al Ayuntamiento de la Inmortal Ciudad señalando la innecesidad de reiterar argumentos ya expuestos en relación con los problemas generados por los establecimientos de ocio y el incumplimiento de las condiciones a que están sometidos. Dado el escaso tiempo transcurrido desde que la Sugerencia dimanante de aquel expediente fue enviada, es aplicable el mismo razonamiento, remitiéndonos a las consideraciones jurídicas contenidas en anteriores informes sobre este reiterativo asunto.

No obstante, se ha de recordar tanto a la Administración municipal como a la autonómica la necesidad de hacer respetar, en el ámbito de las respectivas competencias, las normas que regulan el ejercicio de actividades. La formulación, como señala la Policía Local en su informe, de 86 denuncias a un mismo establecimiento, que sigue funcionando exactamente igual y generando las mismas molestias a los vecinos, es un dato con la suficiente entidad como para hacer pensar sobre la efectividad del funcionamiento administrativo en esta materia y de su labor de servicio a los intereses generales que la Constitución les encomienda. El respeto a los ciudadanos, al ordenamiento jurídico y a la propia Institución debe impulsar una acción decidida para poner fin, o al menos corregir, este estado de cosas. Se trata de un tarea difícil y posiblemente de poco reconocimiento, pero no por ello debe abandonarse, pues ello supone el desamparo y la desprotección de derechos fundamentales de muchos ciudadanos que se ven agredidos por estas conductas y no encuentran una respuesta adecuada en la Administración.

Ciñendonos al caso que nos ocupa, son de destacar, en el ámbito de competencia municipal, los incumplimientos relativos a la apertura del establecimiento sin licencia y el incumplimiento de los términos de esta, una vez obtenida, según queda reflejado en el informe policial de 19/04/05.

El establecimiento en cuestión estuvo funcionando sin licencia, hasta que le fue concedida en fecha muy reciente, el 05/04/05. La regulación tradicional del

Régimen Local establece que la apertura de todo local o recinto, de nueva planta o reformado, destinado exclusiva o preferentemente a la prestación de espectáculos o a la realización de actividades recreativas, precisa de previa licencia municipal, sin que pueda iniciar la actividad que tenga prevista sin haberla obtenido. Una vez concedida la licencia, la Administración deberá comprobar que la construcción o reforma y las instalaciones se ajustan íntegramente a las previsiones del proyecto previamente aprobado. Según Jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, cuando un establecimiento carece de licencia de apertura, no pueden acordarse medidas adecuadas a su funcionamiento, ya que lo que cabe en este caso, en tutela del interés público y sin perjuicio de su posible legalización, es decretar su clausura por estar abierto al público sin cumplir las condiciones exigidas por la normativa aplicable a la actividad de que se trate.

Por otro lado, debe recordarse que la licencia otorgada establece unas determinadas condiciones de utilización de los elementos de reproducción de sonido: de domingos a jueves hasta las 23 horas y de viernes a sábado y vísperas de festivo hasta las 24 horas, con el límite máximo de decibelios determinado en normas municipales. El incumplimiento es reconocido por el Ayuntamiento, que ha impuesto 45 denuncias por no adaptarse a las condiciones de la licencia y utilizar aparato reproductor de sonido fuera de los límites marcados. Se trata de un incumplimiento que no solo es de orden jurídico, al no respetar las normas que regulan la actividad, sino que lesiona de forma continua los derechos de los vecinos y afecta directamente a su salud, impidiéndoles algo tan elemental como el descanso nocturno, lo que exige una actuación decidida por parte de la Administración para darle solución.

Junto a las normas establecidas en el ámbito local sobre licencias municipales y sus diferentes categorías, cabe recordar que la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas careciendo de autorización o excediendo de los límites de la misma constituye una infracción grave, a tenor de lo establecido en el artículo 23. de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, habiéndose previsto sanciones de tanta entidad como la multa de hasta 6.000 euros o la suspensión de las autorizaciones o permisos para ejercer la actividad.

Segunda.- Sobre la ventilación de los establecimientos de hostelería directamente a la calle.

Existen todavía multitud de establecimientos hosteleros donde la ventilación y evacuación del aire caliente generado en su interior se realiza mediante huecos abiertos en la fachada. Cuando esta salida forzada de aire caliente y enrarecido se produce en calles tan estrechas como las de Estébanes o Libertad de Zaragoza genera un incremento de temperatura apreciable en la calle, además de un ambiente cargado que sufren los vecinos, que ven como este aire viciado se introduce en sus viviendas, e incluso el propietario del establecimiento situado enfrente, a cuya entrada están enfocadas tales salidas de aire.

Esta situación contraviene varias disposiciones normativas del Ayuntamiento de Zaragoza; así, el artículo 2.3.3 de las Normas Urbanísticas del P.G.O.U. de Zaragoza (B.O.A. de 03/01/03) cuyo párrafo tercero establece que *“Si la pieza o el local albergara funciones productoras de gases o humos, estos deberán prever su ventilación propia a través de “shunts” o conductos adecuados, sin que pueda ventilarse directamente a través de fachadas, patios comunes, balcones o ventanas. Deberán satisfacerse las normas específicas establecidas para la*

evacuación de humos". Estas normas están contenidas en el "Anejo 3: regla técnica nº 246 relativa a la eliminación de humos en los establecimientos de pública concurrencia" de la *Ordenanza municipal de protección contra incendios de Zaragoza* (B.O.P. nº 138, de 17/06/00), donde se establecen las condiciones de evacuación de los humos de los locales con diversas exigencias en función de las características de cada uno, pero siempre con estricto respeto a la lógica prohibición antes indicada de evacuar a fachadas, patios comunes, balcones o ventanas. En el mismo sentido, ya la *Ordenanza General de Edificación del Ayuntamiento de Zaragoza* (B.O.P. 12/01/1974) había previsto para la evacuación de gases (artículo 5.3.2) que *"En todas las piezas de viviendas o locales en los que puedan producirse gases u olores existirá una red de evacuación de los mismos, estableciéndose chimeneas de conducto colector y acometidas individuales, construidas con piezas prefabricadas según sistema patentado que garantice el perfecto funcionamiento. Igualmente deberá existir en estas piezas un extractor de humos conectado a la acometida individual"*. Igualmente, el artículo 26 de la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente atmosférico (B.O.P. de 11, 11, 12 y 13 de junio de 1986) establece la obligación de que los vahos, vapores y emanaciones en general se efectúan mediante chimenea de las características indicadas en la misma. Por tanto, deberán adoptarse las medidas oportunas para que la salida del aire acondicionado, que expide aire caliente y enrarecido procedente del bar, se realice en las condiciones indicadas en las Ordenanzas, lo que evitará una parte de las molestias que los vecinos vienen soportando.

Tercera.- Sobre el incumplimiento de horarios de cierre de establecimientos

Al igual que sucede con el Ayuntamiento, desde el Justiciazgo se ha recordado en numerosas ocasiones la competencia que en materia de control del cumplimiento de horarios de espectáculos públicos y actividades recreativas ostenta el Gobierno de Aragón, que ejerce a través de la Dirección General de Interior, órgano del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

La Sugerencia formulada con motivo del expediente DI-578/2004-3 instando a la Dirección General de Régimen Interior a adoptar medidas legales más eficaces para evitar las consecuencias negativas de establecimientos que incumplen reiteradamente las normas sobre horarios de apertura fue aceptada, si bien se apostillaba que *"una vez aprobada por las Cortes de Aragón, la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas se adoptarán las medidas legales procedentes para lograr evitar las consecuencias negativas que se producen en los establecimientos que incumplen los horarios fijados en la normativa vigente, perjudicando de este modo la calidad de vida de los vecinos"*. A este respecto se debe recordar que, si bien la Ley actualmente en trámite mejorará sin duda la regulación de esta materia, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene desde hace años competencia exclusiva en la misma y dispone de instrumentos legales adecuados para intervenir ante un problema que supone una agresión actual y continua a derechos fundamentales de los vecinos afectados y exige una respuesta inmediata de las Administraciones Públicas competentes, que puede darla inmediatamente con apoyo en la vigente normativa.

Debe recordarse que el control de actividades mediante horarios de cierre no es un fin en sí mismo, sino que resulta un medio para evitar molestias a los ciudadanos que no participan, y por ello, el artículo 81.35 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas tipifica como infracción *"El retraso en el comienzo o terminación de los espectáculos o en el cierre de los*

establecimientos, públicos, respecto de los horarios prevenidos". Dada la importancia de esta materia y su afección a derechos fundamentales, viene regulada en la *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*, cuyo fin, expresado en su artículo 1, es asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas. El artículo 26 de esta Ley considera infracción leve a la seguridad ciudadana el exceso en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas, si bien la comisión de una tercera infracción leve dentro del plazo de un año se sancionará como infracción grave (art. 23.1.o).

La Ley Orgánica 1/1992 fija un régimen sancionador que combina diversas formas de sanción: económica mediante multas, pero también suspensión de licencias o clausura de los establecimientos. En su Disposición Final Segunda establece "*1. Las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la presente ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia. 2. En todo caso, la aplicación de lo establecido en las referidas disposiciones corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia*".

En el supuesto que nos ocupa encontramos que, de acuerdo con los datos facilitados por el Ayuntamiento, existen 37 denuncias por excederse en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos,

Las sanciones que se proponen en los expedientes incoados por la infracción contra los horarios de apertura de establecimientos se limitan a la imposición de multas; pero, observada la continua infracción, que se traduce en la permanencia de las molestias a los vecinos, sería conveniente adoptar medidas de mayor eficacia coercitiva, tal como hace el Tribunal Supremo en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 9 octubre 1999, en la que, enjuiciando el cierre de un bar, expresa "*La resolución impugnada contiene los motivos por los que se acuerda el cierre provisional: el reiterado incumplimiento de las normas de horario de cierre, y el fin que la justifica: procurar la evitación de perjuicios al interés general, concretado en el derecho de los ciudadanos al descanso*".

Esta opción de ir más allá de las meras sanciones económicas para conseguir el cumplimiento de las normas vigentes ha sido reconocida por el Director General de Interior al indicar que "*estudiará la conveniencia de adoptar medidas distintas a las sanciones económicas para evitar las consecuencias negativas de establecimientos que incumplen reiteradamente las normas sobre horarios de apertura, incluida la del cierre de los establecimientos en cuestión*" (expediente DI-401/2004-2), o por el propio titular del Departamento (expediente DI-1160/2004-2), al dar traslado "*a la Dirección General de Interior para que estudie la conveniencia de adoptar las medidas legales precisas para lograr mayor eficacia al objeto de evitar las consecuencias negativas que producen aquellos establecimiento que, de forma reiterada, incumplen los horarios establecidos en la normativa vigente, perjudicando de este modo la calidad de vida de los vecinos*".

Cuarta.- Sobre la posibilidad de limitar actividades cuando su acumulación sea problemática.

En anteriores expedientes se ha estudiado el inconveniente que supone la acumulación de locales de ocio en determinadas áreas de la ciudad, conocidas

comúnmente como “zonas de marcha”, pues atraen a una gran multitud de personas que, aún respetando de forma individual tanto los establecimiento como los usuarios los límites establecidos en la Ordenanza municipal (lo que en la mayoría de ocasiones no sucede), su coincidencia genera un ruido a todas luces insoportable en horario nocturno para los vecinos que allí residen. Estos inconvenientes son precisamente los que pretende evitar el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas cuando en su artículo 30.2.c señala la conveniencia de que el informe de la Corporación municipal que debe acompañar a todo expediente de actividad clasificada acredite *“si en la misma zona, o en sus proximidades, existen ya otras actividades análogas que puedan producir efectos aditivos”*.

Es preciso incidir en la necesidad de prestar la mayor atención a este problema, ya que genera consecuencias muy negativas para las personas que lo padecen y enturbia el clima de cordialidad y sosiego que debe regir la convivencia ciudadana, y que una actuación en principio correcta no enerva el derecho ciudadano a solicitar mayores medidas en garantía de la tranquilidad que debe disfrutar en su domicilio.

Atendiendo la denuncia manifestada en la queja en cuanto al excesivo número de bares musicales que se están abriendo en las calles Estébanes, Libertad y adyacentes, colindantes o muy cercanas a las zonas saturadas D y N, sería conveniente estudiar la posibilidad de declararlas a su vez zona saturada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de la Ordenanza Municipal para la protección contra ruidos y vibraciones, de forma que los problemas denunciados se vayan resolviendo y no se acrecienten con la apertura de nuevos locales que vienen a incidir sobre una situación ya deteriorada.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Al Ayuntamiento de Zaragoza, para que disponga lo oportuno a fin de que el establecimiento de C/ Estébanes nº 7 ajuste su funcionamiento a la licencia que tiene concedida, tanto en lo relativo a la emisión de música como al aforo del local, y adecue el sistema de acondicionamiento de aire a lo establecido en la vigente normativa respecto a la ventilación de los establecimientos, imponiendo las medidas que precise para evitar molestias a los vecinos.

Segunda.- Al Ayuntamiento de Zaragoza, para que estudie la posibilidad de declarar *“zona saturada”* el área definida en la queja, de forma que se evite una mayor proliferación de establecimientos de ocio que incremente los perjuicios a los residentes.

Tercera.- Al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, para que, conforme a su opinión sobre esta materia manifestada en anteriores ocasiones, adopte las medidas legales que la legislación

le otorga para evitar el incumplimiento reiterado de horarios en los establecimientos públicos, dadas las perniciosas consecuencias que ello comporta para la convivencia ciudadana y los derechos de los vecinos afectados.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no, en lo que afecta a esta Institución, las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

2 de junio de 2005

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE