



Excmo. Ayuntamiento de Burgos
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza Mayor, 1
09006 - BURGOS

Asunto: Falta de vigilancia de los locales denominados “chamizos”

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **56/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la necesidad de regulación de los denominados “chamizos” existentes en su municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, nos dirigimos al Ayuntamiento de Burgos, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la falta de vigilancia e inspección de determinados locales de reunión de los jóvenes en la ciudad de Burgos. En efecto, según afirmaba el reclamante, en el Plan municipal de Drogas del año 2018 se informaba que el 42% de los locales o espacios alquilados por los jóvenes para su ocio (los denominados chamizos) carecen de contrato de alquiler, y no cumplían las condiciones de salubridad exigidas. Por esta razón, con fecha 3 de junio de 2019, D. XXX, como Presidente de la Asociación XXX (en adelante, XXX), remitió un escrito dirigido al Ayuntamiento de Burgos (Reg. electrónico entrada del Gobierno 19017798643/07-06-19), en el que solicitaba su intervención para solventar el problema planteado.

En su respuesta remitida, tanto el Servicio municipal de Licencias, como el Servicio municipal de Medio Ambiente y Sanidad reconocieron que no tenía conocimiento de la citada petición formulada por la Asociación XXX, por lo que no habían podido contestar a la petición formulada. No obstante lo cual, sobre el fondo del asunto, se reconocían por dichos órganos municipales que se desconoce el número aproximado de locales de ocio o espacios alquilados por los jóvenes en la ciudad de



Burgos, siendo los únicos datos que se manejan los aportados por la Policía Local en sus partes de intervención.

Así, se indica que, en la Base de Datos, consta la existencia de 15 actuaciones por dichos agentes en locales de XXX, situados en la C/ XXX (6 en el año 2006, 1 en 2012, 3 en 2013, 1 en 2015, 3 en 2018 y 1 en 2019), mientras que en el resto de la ciudad, se produjeron desde el año 2006 hasta el mes de septiembre de 2020, 280 intervenciones y 90 mediciones. Por lo tanto, si bien se tiene un conocimiento parcial de la situación actual, el Servicio municipal de Licencias admite que *“la problemática de los llamados chamizos se constriñe a dos tipos de inmuebles o establecimientos donde se reúnen los jóvenes, a saber, locales en planta baja de edificios residenciales y naves, normalmente naves nido, sitas en polígonos industriales”*.

Además, no se requiere a los titulares de dichos locales la obtención de una autorización o permiso, ya que, según se admite en el Servicio municipal de Licencias, *“se han mantenido dos posturas jurídicas encontradas en el Ayuntamiento:*

1º.- Aplicar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad ambiental conculcada.

2º.- Considerar que se trata de un asunto privado a ventilar en la vía civil”.

Mientras que los segundos consideran que se trata de una actividad privada que no están abiertas al público en general (no se encuentran incluidos en el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León), desde la Sección de Servicios del Servicio municipal de Licencias, se considera que se encuentra incluido dentro del ámbito de aplicación de la normativa de prevención ambiental.

No obstante, se reconoce que *“actualmente el Ayuntamiento de Burgos ha tomado la decisión de abordar, de manera integral y sistemática, todos los problemas que subyacen al ejercicio de esta actividad de los locales de jóvenes. El desarrollo de estas actividades de manera incontrolada y clandestina se torna de especial relevancia, puesto que afecta a un sector de población especialmente sensible y vulnerable, cual son los jóvenes adolescentes (en su mayoría menores de edad). Así, las cosas, en ejercicio de la potestad reglamentaria legalmente establecida, está en fase de redacción la “Ordenanza reguladora del funcionamiento de los locales de ocio”, instrumento que resulta imprescindible y básico a fin de solucionar el grave y endémico problema que se padece en la ciudad en relación a las molestias ocasionadas a los vecinos, peligro existente en las naves y, como se ha dicho, la imperiosa necesidad de proteger a la población juvenil proporcionando espacios de ocio seguros (el subrayado es nuestro)”*.

En relación con el Plan municipal de Drogas, el Servicio municipal de Medio Ambiente y Sanidad nos comunica que se ha incluido en el mismo *“un programa de*



prevención denominado **“Prevención y Reducción de daños en locales o chamizos”**, financiado en su totalidad por el Ayuntamiento de Burgos y en colaboración con ACLAD – Asociación de Ayuda al Drogodependiente. Con este programa preventivo de actuación dentro de estos locales o chamizos, se intenta prevenir y/o reducir los riesgos asociados al consumo de alcohol y cannabis entre los jóvenes, favoreciendo así la adquisición de hábitos saludables”. Así, se indica que “los objetivos específicos son:

1. Reducir los daños asociados al consumo de sustancias tóxicas.
2. Reducir los daños asociados a prácticas sexuales de riesgo.
3. Conocimiento sobre “el ruido” dentro de los locales, qué dicen las leyes, insonorizaciones y pautas de mejora del local.
4. Concienciar sobre la seguridad dentro de los locales, consejo para elegir un buen local y para salvaguardar la seguridad en él.
5. Conocimientos sobre los derechos y obligaciones como inquilinos. Buenas prácticas de hábitos saludables en los locales”.

Posteriormente, se explicaba el protocolo de actuación de dicho Programa: “dos jóvenes formados en prevención y reducción del daño acudirán al local e impartirán una serie de talleres sobre conductas sexuales de riesgo, reducción de riesgos sobre el consumo de tabaco, alcohol y cannabis (efectos y riesgos sobre su consumo), seguridad (aforo y evacuación, agua, aseso, limpieza, luz, calefacción y ventilación...), normativa de ruidos, buena prácticas de hábitos saludables en los locales... Cada una de las intervenciones tendrá una duración de dos horas aproximadamente. Se hace entrega de postales gráficas e informativas, son 5 postales sobre prevención de conductas de riesgo a todos los asistentes”. Para finalizar, se indica que “al concluir la intervención se les pasa un cuestionario de satisfacción de las diferentes intervenciones y de los diferentes aspectos tratados. Y otro cuestionario sobre el perfil de los jóvenes que participan el de los talleres”.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que no se ha dado respuesta a la solicitud formulada en junio de 2019 por parte de la Asociación XXX, ya que los órganos municipales que han remitido la documentación requerida por esta Procuraduría han admitido que no tienen conocimiento de dicha petición. Por lo tanto, es necesario que se adopten por el órgano competente del Ayuntamiento de Burgos las averiguaciones pertinentes para saber dónde se encuentra dicha solicitud que fue enviada a la Corporación a través del registro electrónico de entrada de la Administración del Estado, y proceder, posteriormente, a darle respuesta por escrito. De



esta forma, se cumpliría lo previsto en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que obliga a éstas a resolver de forma expresa las solicitudes formuladas por los ciudadanos: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”*.

Sobre el fondo del asunto, en primer lugar, esta Procuraduría se muestra conforme con las actuaciones adoptadas en el Programa de prevención y reducción de daños en locales o chamizos incluido en el Plan municipal sobre Drogas, y que ha tratado de paliar los efectos negativos que puede provocar en los jóvenes el consumo en dichos lugares de aquellas sustancias que, administradas al organismo, son capaces de generar dependencia, provocan cambios en el comportamiento y efectos nocivos para la salud y el bienestar de las personas, conforme a la definición recogida en el artículo 2 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes en Castilla y León.

Sin embargo, además de ejecutar dichas medidas preventivas, es necesario que se lleve a cabo una intervención por parte de los órganos competentes del Ayuntamiento de Burgos para averiguar, en primer lugar, si los locales de ocio juvenil o “chamizos” realmente existentes en ese municipio, y para garantizar posteriormente que éstos dispongan de unas adecuadas condiciones de salubridad. De esta forma, en relación con las diferentes posturas jurídicas existentes que se describen en el informe remitido por esa Corporación, esta Institución se muestra partidaria del razonamiento expuesto por la Sección de Servicios del Servicio municipal de Licencias. En efecto, el artículo 3.1 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, establece lo siguiente para determinar el ámbito de aplicación de la norma: *“Quedan sometidas a la presente ley todas las actividades o instalaciones (el subrayado es nuestro), así como los proyectos, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias significativas, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes”*. Por lo tanto, nos encontramos ante un sistema de “*numerus apertus*” que permite a las Administraciones competentes intervenir en todas aquellas actividades que puedan generar molestias a los vecinos más inmediatos, entra las que, lógicamente, se encuentran los chamizos objeto de la presente queja.

En cuanto al régimen de intervención, debemos indicar que existen dudas sobre si sería aplicable el régimen de la licencia o comunicación ambiental. A título de ejemplo, cabe citar que a los locales de “peña” se le exigiría únicamente remitir una mera comunicación ambiental conforme a lo previsto en el apartado 9.7 del Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León: *“Actividades o instalaciones no fijas desarrolladas en períodos festivos, tales como tómbolas, atracciones y casetas de feria o locales de reunión durante ese período”*. Sin



embargo, esta Institución tiene dudas de que pueda aplicarse este régimen a los chamizos objeto de la presente queja, ya que su actividad no se circunscribe únicamente a las fiestas patronales de Burgos, sino que puede extenderse a todo el año. No obstante lo cual, dentro de las actividades sujetas a comunicación ambiental, existe otro apartado más genérico previsto en el apartado 9.8 del citado Anexo III: “*Otras actividades de servicio en general*”, que podría aplicarse para la legalización de las actividades de estos chamizos.

Por lo tanto, para aclarar estos aspectos, esta Procuraduría considera esencial la aprobación de una Ordenanza municipal con el fin de regular este fenómeno, como ya han hecho otros municipios: así, cabe citar la Ordenanza municipal reguladora del funcionamiento de los locales menores de ocio en el término municipal de Pamplona (Boletín Oficial de Navarra de 23 de agosto de 2016), que exige la obtención de una licencia municipal para su funcionamiento, y la Ordenanza municipal de regulación de actividades de ocio joven en locales comerciales, bajos, garajes y lonjas de Villarcayo (BOP de Burgos de 15 de julio de 2013). En el artículo quinto de esta última norma, el Ayuntamiento de Villarcayo-Merindad de Castilla La Vieja exige el cumplimiento de una serie de condiciones mínimas de seguridad e higiene que deben cumplir estos locales: electricidad y luz, agua, baño, extintor, luces de emergencia, aforo, ventilación, puertas y entrada; además, el artículo séptimo de la Ordenanza prevé la contratación de una “*póliza de seguro de responsabilidad civil general, con una cobertura básica mínima de 100.000 euros, que proteja a las personas usuarias, a terceros y las pertenencias y bienes de todos ellos, ante cualquier hecho que ocurra en el local*”.

Al respecto, debemos manifestar que, si bien esta Procuraduría le congratula que se hayan iniciado por el Ayuntamiento de Burgos los trámites para aprobar una Ordenanza reguladora del funcionamiento de los locales de ocio, no consta en cambio que se haya publicado esta regulación en el Boletín oficial correspondiente. En consecuencia, siguiendo en la línea de lo recogido en el informe de la Sección municipal de Servicios, deberían acelerarse los trámites para aprobar dicha norma, en el que deberían fijarse los requisitos mínimos de seguridad y salubridad que deben cumplir dichos locales de ocio juvenil para evitar posibles riesgos tanto para los vecinos, como para los propios usuarios. Para justificar esta intervención municipal, es preciso recordar que de la inactividad de las labores de control administrativa pueden derivar consecuencias para la Administración municipal en el caso de que suceda alguna desgracia personal, o algún bien sufra un daño o menoscabo. Así sucedió en el caso resuelto por la Sentencia de 19 de noviembre de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (sede en Burgos) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que declaró la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Vinuesa (Soria) ante el fallecimiento de un menor como consecuencia del incendio que se produjo en una construcción destinada a “peña” en esa localidad, ya que no realizó “*actuación de inspección alguna para detectar que había una construcción ilegal por no tener licencia y que no reunía las más mínimas condiciones de seguridad para ser destinada*”.



al uso que se le daba”. El citado Tribunal entendió que las circunstancias en las que se produjo el incendio –la negligencia del menor- no excluía ni la relación de causalidad, ni el título de imputación, ya que *“la Administración debió ejercer sus potestades adecuadamente, lo que le hubiera llevado a que una construcción como la que aquí nos ocupa no hubiese generado un riesgo como el que presentaba y, en consecuencia, el daño no se habría producido. Debe repararse en este punto que las potestades administrativas en materia urbanística y de seguridad van dirigidas no solo a asegurar que la construcción proyectada se adecúe a la legalidad, sino además a asegurar que la misma no constituya ningún riesgo para las personas y para los bienes* (el subrayado es nuestro)”

En relación con el contenido concreto de dicha norma, debemos aclarar que, si bien esta Institución no pretende inmiscuirse en la autonomía municipal garantizada en el artículo 137 de nuestra Constitución, le damos traslado, para su conocimiento y a los efectos oportunos, del enlace a un Documento aprobado por el Ararteko del País Vasco el 25 de abril de 2014 de Bases para la Reflexión sobre los locales de ocio juveniles https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/6_3334_3.pdf, en el que se recomendaba una serie de propuestas dirigidas a los municipios de esa Comunidad Autónoma para regular ese fenómeno. De igual forma, tal como hicieron las citadas Ordenanzas aprobadas por los Ayuntamientos de Pamplona y de Villarcayo de Merindad-Castilla La Vieja, deberían determinarse las condiciones mínimas de seguridad y salubridad que deben cumplir dichos locales de ocio juvenil, y la necesidad de suscribir una póliza de seguro mínima para evitar posibles riesgos. Por último, debería fijarse un plazo para que pueda regularizarse la actividad de los locales ya existentes, advirtiendo expresamente que transcurrido el mismo, se procedería a la clausura de los locales ya existentes.

Por último, debemos indicar que se mantienen en vigor las medidas restrictivas acordadas en el Acuerdo 76//2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen niveles de alerta sanitaria y se aprueba el Plan de medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León. En esta norma, se han asimilado los locales de ocio juvenil a las peñas, según se deduce de la definición recogida en el artículo 3.31.3 de esa norma: *“A los efectos previstos en el presente acuerdo, se entiende por peñas, cualquier local o instalación no destinada al uso habitual de vivienda, en la que se desarrollan actividades de recreo similares a las desarrolladas en establecimientos de ocio y entretenimiento, tales como consumo de alimentos y bebidas, actuaciones musicales, baile o análogas”*. Esto obliga a que los agentes de la Policía Local de Burgos adopten las medidas de vigilancia pertinentes para constatar que no se encuentran en funcionamiento, al ser ésta actualmente una actividad prohibida conforme a lo previsto en dicho precepto: *“En los niveles de alerta 2, 3 y 4 las peñas permanecerán cerradas”*.



En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Administración municipal adopte las medidas pertinentes para regular el funcionamiento de los locales de ocio juvenil, asegurando tanto el derecho al descanso de los vecinos y residentes del entorno, como la disminución de cualquier tipo de riesgo para sus usuarios, en particular su seguridad, garantizando de esta forma el ejercicio de los derechos de todos (usuarios y resto de ciudadanos) en el marco de la legalidad y del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. Que, con el fin de cumplir la obligación de resolver establecida en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se proceda por el órgano competente del Ayuntamiento de Burgos a responder por escrito a la petición dirigida a esa Corporación por parte de D. XXX, como Presidente de la Asociación XXX (Reg. electrónico entrada del Gobierno 19017798643/07-06-19), en la que solicitaba su intervención para solucionar el problema de los locales de ocio juvenil o “chamizos”, al carecer de contrato de alquiler, y no cumplir las condiciones de salubridad exigidas.

2. Que, al igual que han hecho los municipios, por ejemplo, de Pamplona y Villarcayo de Merindad-Castilla La Vieja, se agilicen los trámites por parte de dicha Corporación para aprobar definitivamente la Ordenanza reguladora del funcionamiento de los locales de ocio, tanto para garantizar el derecho al descanso de los vecinos y residentes del entorno, como evitar riesgos para la seguridad, en todos los órdenes, de sus usuarios.

3. Que, en la futura norma, se valore por el órgano competente de dicha Administración municipal determinar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad que deben cumplir dichos locales de ocio juvenil, exigir la necesidad de suscribir una póliza de seguro para evitar posibles riesgos, y fijar un plazo para que pueda regularizarse la actividad de los locales ya existentes, advirtiendo expresamente de que transcurrido el mismo, se procedería a la clausura de los locales ya existentes.

4. Que, mientras dure la vigencia de las medidas restrictivas fijadas en el punto 3.31.3 del Acuerdo 76/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen niveles de alerta sanitaria y se aprueba el Plan de medidas de prevención y control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, se adopten las medidas de vigilancia pertinente por parte de los agentes de la Policía Local para que no



funcionen los locales de ocio juvenil existentes en la ciudad de Burgos.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruego dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López