



Excmo. Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza del Pozo, 12
24210 - MANSILLA DE LAS MULAS
(León)

Asunto: Ruidos generados por el funcionamiento del bar de la estación de autobuses

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 **464/2019**, 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 las molestias causadas por la actividad del bar de la Estación de autobuses de su localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, 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 las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a los ruidos que genera el funcionamiento del bar y de la terraza que se encuentra en la estación municipal de autobuses, y que impiden conciliar el sueño de los vecinos. Según nos comunicaba el reclamante, se incumple de manera sistemática el horario de cierre de dicho establecimiento, ya que permanece abierto aunque dichas instalaciones dejen de prestar sus servicios a las 21:00 horas. Además, se denunciaba la existencia de una terraza exterior a pesar de que no dispone de la autorización municipal preceptiva para su instalación, incumpléndose igualmente el horario de recogida. Esta situación fue denunciada por Dña. XXX, Dña. XXX y Dña. XXX, como afectadas, mediante escritos remitidos al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas (Reg. entrada 06-07-18) y al Servicio Territorial de Fomento y a la Delegación Territorial de León (escritos ambos de 28 de enero de 2019), en los que se solicitaba que se adoptasen las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los horarios de apertura y cierre fijados.



En su primer informe emitido, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos comunicó que el Servicio de Infraestructuras del Transporte de la Dirección General de Transportes consideraba que se trataba de una cuestión que debía resolver al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas de acuerdo con lo dispuesto en el convenio suscrito entre dicha Corporación y la Consejería de Fomento el 18 de abril de 1991, *“en el que se acordó la cesión gratuita de la Terminal de Autobuses de Mansilla de las Mulas, con objeto de permitir al Ayuntamiento realizar la explotación de la misma por un plazo de 75 años a contar desde la firma del convenio* (el subrayado es nuestro), *comprendiendo la totalidad de las instalaciones, servicios y anexos de la terminal, quedando el Ayuntamiento cesionario obligado a mantener la Terminal y sus instalaciones, servicios y anexos en perfectas condiciones de uso público”*. No obstante lo cual, se informaba también que *“la Junta de Castilla y León se reserva el derecho de inspección y sanción relativos a la prestación del servicio público de transporte de viajeros”*, por lo que se giró visita de inspección a dichas instalaciones, en la que se comprobó que *“la infraestructura se destina a su uso propio de Terminal de Autobuses, cumpliendo su finalidad, condiciones y requisitos propios del uso o propósito para el que fue construida”*.

Además, la Sección de Interior de la Delegación Territorial de León nos informó que tenía conocimiento de los escritos presentados por las Sras. XXX, XXX y XXX, habiéndoles informado verbalmente *“de la necesidad de formular la correspondiente queja ante el propio Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas”*. No obstante, se indicó que, mediante Resolución de 27 de abril de 2011 de la Delegación Territorial de León, se autorizó al establecimiento “XXX S.L”, como empresa adjudicataria del contrato de la Estación de Autobuses en la localidad de Mansilla de las Mulas, *“el régimen de horario especial en tanto se mantengan las condiciones previstas en el citado artículo 7.2. de la Orden IYJ/689/2010, es decir, servicios propios de la actividad de bar, indicada en la licencia de apertura del Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas (León), a los viajeros en tránsito de la terminal de autobuses sita en la misma localidad* (el subrayado es nuestro), *y sin perjuicio de poder ser dejada sin efectos, en cualquier momento, si así lo aconsejaren las circunstancias que, en su caso, concurriesen”*. Asimismo, en dicha Resolución, se resaltaba que *“la presente autorización tiene carácter INDEFINIDO, sin que sea necesario su ratificación semestral”*, si bien el adjudicatario quedaba ***“obligado a comunicar cualquier modificación en el desarrollo de la actividad que afectara a las condiciones indicadas en el artículo 7.2 o alteración en la titularidad del negocio”***.

El Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas reconoció también que tenía conocimiento de las reclamaciones formuladas por las Sras. XXX, XXX y XXX, aunque admitía que no se dispone de medios materiales y personales para la comprobación de ruidos. Asimismo, se admite también que la estación de autobuses es una instalación municipal, y que en su interior se encuentra un bar que fue adjudicado a la entidad mercantil “XXX, S.L”, mediante contrato suscrito el 22 de abril de 2015 para



la explotación de la Terminal de Autobuses, siendo definido como *“un servicio de acogida a los viajeros de autobuses de línea regular que tiene como punto de partida o destino Mansilla de las Mulas”*. Además, según el Reglamento Orgánico para el Funcionamiento de dicha terminal remitido por dicha Administración municipal, *“el adjudicatario tendrá derecho a la explotación del bar, así como a la venta de periódicos o cualquier otro tipo de productos que puedan comercializarse sin detrimento de la instalación”*, debiendo abonar al Ayuntamiento *“las cantidades que se establezcan por el uso y explotación del bar”*.

En relación con el horario de funcionamiento, en el informe de dicha Corporación, se pone de manifiesto que *“el bar de la Estación de Autobuses tiene autorizado un horario especial de apertura de 24,00 horas por el Servicio Territorial correspondiente de la Junta de Castilla y León”*. Sin embargo, en el artículo 2.4 de dicho Reglamento Orgánico, se afirma que *“tanto el Bar, como los servicios complementarios de la Terminal permanecerán abiertos, todos los días en que haya servicio de autobuses al menos desde las 8 hasta las 21 horas (el subrayado es nuestro)”*, si bien *“podrá estar abierto fuera de este horario, cumpliendo las normas gubernativas sobre la materia y cierre de establecimientos (artículo 2.5)”*.

Finalmente, en relación con las mesas y sillas instaladas en el exterior de la Terminal de Autobuses, se informó que *“no consta que se haya expedido autorización para la instalación de terraza, ni que se haya solicitado de forma expresa”*.

Tras recibir dichos informes, se acordó por esta Procuraduría solicitar una ampliación de información dirigida a la Administración autonómica, para conocer los horarios de los autobuses que, de manera ordinaria, tienen parada o salida en la Estación de Autobuses de Mansilla de las Mulas. En la respuesta remitida, el Servicio Territorial de Fomento de León nos comunica los horarios tanto de las concesiones actualmente existentes (VACL-038 León-Mansilla de las Mulas, VACL-091 León-Riaño, VACL-096 León-Valencia de Don Juan, y VACL-117 León-Palencia), como de las líneas de transporte de la demanda (Grañeras-Mansilla, Villimer-Mansilla, Vega de los Árboles-Mansilla, Villavidel-Mansilla, Rebollar-Mansilla y Villarente-Mansilla). En todas dichas líneas, el primer horario previsto es a las 07:49 horas de lunes a viernes laborables en la salida del autobús de la concesión VACL-096, mientras que el último horario es a las 21:00 horas de lunes a viernes laborables tanto en la salida del autobús la concesión VACL-091, como en la llegada del autobús de la concesión VACL-096.

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

Como cuestión previa, debemos indicar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de la Administración municipal en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de



derecho civil o de otro tipo, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una actividad de bar que se encuentra adscrita a la terminal de la estación de autobuses que se encuentra en la localidad de Mansilla de las Mulas, lo que conlleva que tenga un régimen especial, según nos informan las Administraciones competentes. Sin embargo, es necesario comprobar por esta Procuraduría si, efectivamente, se cumplen todos los requisitos que exige la normativa sectorial para saber las actuaciones que deberían adoptarse para subsanar, en su caso, las deficiencias que pudieran existir.

En primer lugar, es necesario que el funcionamiento de dicho bar se ajuste a los requisitos establecidos en el epígrafe 6.3 del Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León: *“Son establecimientos e instalaciones preparados para dispensar y consumir bebidas y comidas indistintamente en mesas o en las barras. Cuando dispongan de acompañamiento musical procedente de cualquier emisor su nivel de emisión, medido en el interior del establecimiento, estará limitado conforme la normativa en materia de ruido que resulte de aplicación”*. En este caso, de los informes remitidos, no se deduce que la actividad que se desarrolla sea distinta a la determinada en dicha norma autonómica, por lo que no se ha cometido ninguna irregularidad en dicho ámbito.

Sin embargo, de la documentación remitida, no existe ninguna constancia de que dicho establecimiento disponga de la licencia o comunicación ambiental requerida por el 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. Se trata de una obligación que deben cumplir todos los bares en Castilla y León, sin que el hecho de que sea de titularidad municipal sirva de eximente para el cumplimiento de dicha disposición, tal como se infiere del artículo 3.1 de esa norma: *“Quedan sometidas a la presente ley todas las actividades o instalaciones, así como los proyectos, de titularidad pública (el subrayado es nuestro) 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 conlleva "a priori" que cualquier actividad o instalación se encuentre sujeta a dicha norma y deba cumplir sus exigencias. En este caso, al encontrarse dicho bar incluido dentro de la terminal de autobuses, debería regularizarse toda la instalación mediante una comunicación ambiental al incluirse dentro del epígrafe 7.4 del Anexo III del citado Texto Refundido: *“Estaciones de autobuses en localidades de menos de 20.000 habitantes. Se incluyen las instalaciones y establecimientos destinados a dar servicios de bebida y/o comida en estas instalaciones siempre que puedan clasificarse como*



actividad de Tipo 1 de acuerdo con la normativa autonómica en materia de ruido (el subrayado es nuestro). *Las emisiones de gases a la atmósfera de estas instalaciones destinados a dar servicios de bebida y/o comida deberán cumplir lo establecido en el apartado 6.A”.*

Por lo tanto, dada la población de ese municipio (1.743 habitantes, datos INE 2020), es necesario que el órgano competente del Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas inicie los trámites oportunos para regularizar la actividad de la estación de autobuses municipal, incluida la del servicio de bar que se presta en su interior, conforme a lo previsto en el artículo 71.1 a) del Decreto Legislativo 1/2015: *“Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando la Administración pública competente tenga conocimiento de que una actividad o instalación funciona sin autorización ambiental o licencia ambiental, efectuará las siguientes actuaciones:*

a) Si la actividad o instalación pudiera legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación de acuerdo con el procedimiento aplicable según el tipo de actividad conforme a lo establecido en los procedimientos de la presente ley y en los plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara”.

Sobre el horario de funcionamiento de dicho bar, debemos partir del hecho de que es cierto que dicho establecimiento dispone de un régimen especial autorizado mediante Resolución de 27 de abril de 2011 de la Delegación Territorial de León, conforme a lo previsto en el entonces vigente artículo 7.2 de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León: *“La Delegación Territorial podrá autorizar régimen de horario especial, previa solicitud de los interesados, para Bares, cafés, cafeterías, restaurantes y salones de banquetes situados en las carreteras u otras vías de comunicación, cuando se justifique la petición por la necesidad de prestar servicio a las líneas de servicio a los viajeros (el subrayado es nuestro)”.* Tras la reforma de dicho precepto introducida por la Orden FYM/214/2019, de 5 de marzo, ya no se precisa una autorización bastando una mera declaración responsable, sin que se haya alterado el fondo del asunto: *“Los titulares de establecimientos con categoría de bares, cafés, cafeterías, restaurantes y salones de banquetes situados en las carreteras u otras vías de comunicación, podrán presentar una declaración responsable de horario especial, siempre que dicho horario especial se justifique en la necesidad de prestar servicio a las líneas de servicio a los viajeros (el subrayado es nuestro)”.*

En este caso, queda claro que el bar de la estación de autobuses de Mansilla de las Mulas se encuadra claramente en este supuesto, como así lo reconoce la Resolución concedida por el órgano autonómico. No obstante lo cual, no es cierto que dicha autorización permita que funcione ininterrumpidamente durante 24 horas como afirma



en su informe el Ayuntamiento, puesto que, conforme a lo recogido en dicho precepto, su apertura queda claramente condicionada a las líneas de servicios de transportes de viajeros por carretera que existan en dicho terminal de autobuses. Según consta en el informe remitido por el Servicio Territorial de Fomento de León, el horario de prestación de dicho servicio es desde las 07:49 hasta las 21:00 horas, por lo que no existe ninguna razón que justifique que dicho establecimiento se encuentre abierto a altas horas de la madrugada.

Esta situación es también reconocida en el artículo 2.4 del Reglamento Orgánico para el Funcionamiento de dicha terminal, remitida en su informe por dicha Administración municipal, en el que se advierte que *“tanto el Bar, como los servicios complementarios de la Terminal permanecerán abiertos, todos los días en que haya servicio de autobuses al menos desde las 8 hasta las 21 horas”*. Es lógico, por tanto, que sean éstas las horas en las que se obligue a prestar el servicio de bar al coincidir prácticamente con los horarios de las salidas y llegadas de los autobuses que llegan a esa Terminal. No obstante lo cual, el artículo 2.5 de dicho Reglamento permite que dicho bar se encuentre abierto *“fuera de este horario, cumpliendo las normas gubernativas sobre la materia y cierre de establecimientos (el subrayado es nuestro)”*. Esto significa que le sería de aplicación el régimen ordinario de apertura y cierre de los bares previstos en el artículo tercero la citada Orden IYJ 689/2010, por lo que, facultativamente, puede abrir a las 06:00 horas, y puede cerrar a las 01:30 horas, de lunes a jueves, 02:00 para los viernes, y 02:30 horas para los fines de semana y festivos, pudiendo ampliarse en 30 minutos su cierre conforme a los términos recogidos en el artículo 4 de dicha norma.

Por lo tanto, esta Institución considera que compete al Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas, como titular de la terminal de autobuses, dictar las instrucciones precisas para que el adjudicatario del servicio de bar cumpla este horario de funcionamiento, advirtiéndole expresamente de que su incumplimiento podría suponer la incoación de un expediente sancionador por parte de la Delegación Territorial de León ante la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 37.8 de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León: *“El incumplimiento del horario de apertura y cierre establecido al amparo de lo dispuesto en la presente Ley”*.

Finalmente, en relación con la terraza de dicho bar, debemos partir del hecho de que, conforme se indica en el informe remitido por el Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas, tampoco dispone de autorización municipal para su instalación. Al respecto, es preciso recordar que, con carácter general, la ocupación del dominio público con mesas y sillas o veladores por parte del propietario de un bar constituye un ejemplo de uso especial de dominio público y está sujeto a autorización por parte de la Administración municipal, conforme señala el artículo 85.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, el uso especial es un uso *“que implica un aprovechamiento especial del dominio público, que, sin impedir el uso común, supone*



la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o la intensidad del mismo, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste”.

El uso especial, según la Jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1997, entre otras) debe ser concedido mediante licencia o autorización, revocable por razones de interés público y, en general, sin derecho a indemnización, ya que no es más que un acto unilateral de tolerancia, por lo que esta autorización o licencia municipal se otorga de modo discrecional y a precario. Sin embargo, con carácter general, no es posible una autorización de duración ilimitada, puesto que el artículo 86.2 de la Ley 33/2003 determina que el límite máximo temporal de una autorización de uso especial sea de cuatro años, puesto que, en caso contrario, sería necesaria una concesión: *“El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión”.*

En consecuencia, al ser un uso especial, es necesario que el órgano competente de ese Ayuntamiento exija la obtención de una autorización para que pueda instalarse la terraza del bar de la estación de autobuses, en la que deberá fijarse el horario de funcionamiento, el número máximo de mesas y sillas, y el espacio en el que debe ubicarse la terraza, con la finalidad de no causar molestias ni a los usuarios de dicha terminal, ni a los vecinos inmediatos. Por ello, no debe permitirse por dicha Corporación que se pueda instalar dicha terraza sin haber obtenido la licencia municipal preceptiva. Todo ello, sin perjuicio de que, dado el número de establecimientos existentes en esa localidad, se pueda valorar por el órgano competente de dicha Entidad local la aprobación de una Ordenanza municipal que regule la instalación de terrazas y veladores en suelo público, como ya sucede en otras localidades de nuestra Comunidad Autónoma.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Administración municipal adopte las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, sin perjuicio de que también debe asegurar el derecho al descanso de los vecinos, en el sentido que ha recogido la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en la que se advierte que, en determinados casos especiales de gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de la vida privada y familiar, privándolas del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma, y, por ende, del art. 18 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, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 a) 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, se inicien los trámites pertinentes por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Mansilla de las Mulas para regularizar la situación jurídica de la terminal de autobuses de esa localidad y del bar que se encuentra en su interior, remitiendo a tal fin la comunicación ambiental exigida al ser una actividad incluida en el epígrafe 7.4 del Anexo III del citado Texto Refundido.

2. Que, de conformidad con lo previsto en el vigente artículo 7.3 de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León, no existe un régimen especial que permita el funcionamiento ininterrumpido del bar de la terminal de autobuses de Mansilla de las Mulas durante 24 horas como afirma el Ayuntamiento en su informe, sino que su actividad debe circunscribirse al período en el que se preste un servicio a los usuarios de las líneas de transporte por carretera que tengan su salida, su parada y su llegada en dicha instalación conforme al servicio concesional autorizado por la Administración autonómica. En su caso, en los términos que se deducen del cuerpo de esta resolución, podría ser aplicada la normativa relativa al cierre de bares prevista en la Orden IYJ 689/2010.

3. Que, en consecuencia, se dicten las instrucciones oportunas por parte de dicha Corporación a la entidad mercantil “XXX, S.L.”, como adjudicataria del servicio de bar de dicha estación de autobuses, para recordarle que su horario de funcionamiento debe ajustarse a las condiciones previstas tanto en la Resolución de 27 de abril de 2011 de la Delegación Territorial de León, como en los artículos 2.4 y 2.5 del Reglamento Orgánico para el Funcionamiento de dicha terminal, advirtiéndole expresamente de que su incumplimiento supone la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 37.8 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León.

4. Que, como uso especial de dominio público, se impida por la Administración municipal la instalación de una terraza por parte de la empresa adjudicataria del servicio de bar de la terminal de autobuses de Mansilla de las Mulas, mientras no obtenga la autorización municipal preceptiva conforme a lo previsto en el artículo 86.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en la que se determine su horario, el número máximo de veladores permitido y su ubicación, con la finalidad de no causar molestias ni a los usuarios de dicha terminal, ni a los vecinos inmediatos.



5. Que, con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica y evitar futuros conflictos, se valore la posibilidad de elaborar una ordenanza municipal que regule las condiciones de instalación de las terrazas y veladores de los establecimientos de hostelería en el suelo público.

Por último, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

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