



**Excmo. Ayuntamiento de Burgos**  
**Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente**  
**Plaza Mayor, s/n**  
**09006 - BURGOS**

**Asunto: Exceso de terrazas y bares en la Plaza Huerto de Rey**

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 **3194/2020**, 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 proliferación de terrazas en un espacio público de la capital burgalesa.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye su objeto. 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 al exceso de establecimientos de ocio nocturno en la Plaza Huerto de Rey, de la capital burgalesa. En efecto, según afirmaba el autor de la queja, dicha vía pública fue incluida en la Zona acústicamente Saturada denominada “Las Llanas”, que fue declarada mediante Acuerdo de la sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Burgos celebrada el 13 de septiembre de 2013 (BOP de Burgos de 1 de octubre de 2013). Sin embargo, a pesar de dicha declaración, en la actualidad se encuentran en funcionamiento 21 locales de ocio en dicha plaza, que son: XXX\*, XXX, XXX\*, XXX, XXX\*, XXX, XXX, XXX, XXX\*, XXX, XXX\*, XXX\*, XXX, XXX (ha cambiado recientemente de nombre)\*, XXX\*, XXX\*, XXX\*, XXX, XXX, XXX y XXX que abre jueves, viernes y sábado, y fiestas en horario de bar de copas (hasta las 05:00 a.m.).

Según afirma el reclamante, los establecimientos señalados con asterisco en esta lista han abierto a partir del año 2015, a pesar de tratarse de una zona saturada de ruidos,



encontrándose en ejecución obras para abrir otros cuatro locales de ocio nocturno: XXX, XXX, XXX y otro situado entre XXX y la XXX.

Esta concentración de establecimientos de ocio nocturno conlleva que los vecinos de esa Plaza no pueden descansar adecuadamente debido a los ruidos generados tanto por los clientes en la vía pública, como de la música de algunos de dichos locales al permanecer las puertas abiertas. Adicionalmente, alguno de los establecimientos, -como, por ejemplo, XXX- celebra conciertos en su interior sin que se haya adoptado medida efectiva alguna para evitar esta situación. Por último, a altas horas de la madrugada se producen problemas derivados de la presencia de jóvenes consumiendo alcohol en la Plaza, lo que provoca la comisión de actos incívicos (acumulación de basuras y orines). Finalmente, se ha denunciado en varias ocasiones que no se respetan ni los horarios, ni los espacios fijados para las actividades de carga y descarga, lo cual impide la circulación de los peatones de dicha Plaza.

Todos estos hechos fueron denunciados en su momento por XXX, mediante escritos dirigidos al Ayuntamiento de Burgos (Regs. entrada 48923/07-10-19, 643 y 645/08-01-20, 7191/14-02-20 y 19379/18-06-20), sin que se haya adoptado medida efectiva alguna para intentar solucionar el problema denunciado.

Por último, el autor de la queja pone de manifiesto que, como consecuencia de las medidas acordadas para favorecer al sector de la hostelería por la crisis generada por el COVID-19, la casi totalidad de los establecimientos citados (salvo XXX y XXX) han instalado terrazas en dicha plaza, lo cual implica que se ha autorizado un número de veladores excesivo, impidiendo el respeto de las distancias de seguridad fijadas en la normativa sanitaria, y el libre tránsito de los peatones. Estos hechos fueron denunciados durante el mes de agosto de 2020 mediante llamadas realizadas al 1-1-2 y al 092 por dos de los vecinos afectados, Dña. XXX y D. XXX, lo que ha provocado que la Policía Local haya tenido que acudir en varias ocasiones a exigir el cierre de los locales a las 01:00 horas, provocando problemas que afectan al orden público.

En los informes remitidos por los departamentos municipales competentes se indica, en primer lugar, que no es cierto que existan muchos locales de ocio que hayan comenzado a funcionar después de que se haya aprobado la declaración de zona acústicamente saturada, ya que únicamente se concedió licencia de BAR al establecimiento denominado “XXX”, siendo una categoría permitida en dicha declaración. No obstante lo cual, se ha remitido la siguiente documentación obrante en el Ayuntamiento de Burgos sobre las licencias o permisos otorgados para el funcionamiento de dichos establecimientos de ocio:



- Mediante Resolución de 14 de julio de 2015, de la Concejalía Delegada de Urbanismo, Vivienda y Licencias, se autorizó el cambio de titularidad de la licencia ambiental para CAFÉ-BAR sito en la C/ XXX, con la denominación “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 8 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 46,70 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 28 de abril de 2004, se autorizó el cambio de titularidad de la licencia ambiental para CAFÉ-BAR sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 18 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 96,87 m<sup>2</sup>.

- En junio de 2020, se inicia el cambio de titularidad de la licencia ambiental para CAFETERÍA, sita en la Plaza XXX, con la denominación actual “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 9 veladores, con una superficie de 47,08 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 8 de octubre de 2020, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para BAR ESPECIAL, sito en la Plaza XXX, con la denominación actual “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 16 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 88,72 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 20 de agosto de 2020, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para BAR, sito en la Plaza XXX, con la denominación actual “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 2 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 11,87 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 3 de abril de 1995, se autorizó el cambio de titularidad de la licencia de actividad para BAR ESPECIAL sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 18 veladores, con una superficie de 96,61 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 6 de noviembre de 2017, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para CAFÉ-BAR sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 6 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 33,00 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 22 de febrero de 2005, se autorizó el cambio de titularidad de la licencia ambiental para BAR sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 10 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 54,37 m<sup>2</sup>.



-En agosto de 2020, se solicitó por el titular del local sito en la Plaza XXX, el cambio de la licencia ambiental de Bar Especial a BAR, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 3 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 8,61 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 12 de enero de 2016, se amplió la licencia ambiental para BAR con el fin de incluir la actividad de RESTAURANTE, en el local sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 13 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 72,59 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 4 de febrero de 2020, se tomó conocimiento del inicio de la actividad de BAR en el local sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 8 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 50,53 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 13 de octubre de 2016, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para BAR ESPECIAL, sito en la Plaza XXX, con la denominación actual “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 9 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 55,43 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 28 de julio de 1983, se otorgó licencia de apertura para la instalación de música ambiental para el bar, sito en la Plaza XXX, con la denominación “XXX”. Sin embargo, no se le ha autorizado la instalación de ninguna terraza al permanecer cerrado.

- Por Resolución de 6 de agosto de 2020, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para BAR ESPECIAL, sito en la Plaza XXX, con la denominación actual “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 9 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 55,81 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 25 de julio de 2019, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para BAR sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 9 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 58,35 m<sup>2</sup>.

- En junio de 2020, se tramitó el cambio de titularidad de la licencia ambiental para CAFÉ-BAR sita en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 12 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 52,82 m<sup>2</sup>.



- Por Resolución de 8 de octubre de 2020, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para RESTAURANTE sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 11 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 62,83 m<sup>2</sup>.

- Por Resolución de 21 de agosto de 2020, se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la licencia ambiental para BAR ESPECIAL sito en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En junio de 2020, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 4 veladores y 2 puntos de fumador, con una superficie de 25,02 m<sup>2</sup>.

- En febrero de 2015, se solicita el cambio de titularidad de la licencia ambiental para BOCATERÍA sita en la Plaza XXX, denominándose en la actualidad “XXX”. En 2012, se le permitió por ese Ayuntamiento la instalación de 10 veladores con cierre delimitador.

Asimismo, la Sección de Servicios del Ayuntamiento de Burgos nos informa de la existencia de varios establecimientos en dicho entorno y que no disponen de veladores autorizados en dicha plaza:

- Local sito en la C/ XXX, con licencia de bocatería, según consta en Resolución de 21 de agosto de 2006, con la denominación de “XXX”.

- Resolución de 21 de julio de 2017, por la que se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la comunicación ambiental para COMERCIO MENOR DE PASTELERÍA Y BOLLERÍA, en el local sito en la Plaza XXX.

- Resolución de 16 de febrero de 2017, por la que se tomó conocimiento del cambio de titularidad de la comunicación ambiental para COMERCIO AL POR MENOR DE ALIMENTOS Y BEBIDAS, en el local sito en la Plaza XXX.

En segundo lugar, en lo que respecta a las intervenciones practicadas por la Policía Local desde enero de 2019 hasta el 4 de octubre de 2020, se informa desde el Área municipal de Seguridad Pública y Emergencias que no han tenido que actuar respecto a la actividad de los establecimientos denominados “XXX”, “XXX”, “XXX”, “XXX” y “XXX”. En lo que respecta al resto de locales, es preciso destacar las siguientes actuaciones de los citados agentes de la autoridad:

- El establecimiento denominado “XXX” ha sido el local sobre el que se han practicado un mayor número de intervenciones -35 en total-. Varias de las practicadas en el año 2019 se refieren a expedientes tramitados por la Administración autonómica



(Exptes. 20/2019 y 30/2019 (éste último por realizar un concierto en directo sin autorización) y por la Administración municipal (para obligar a la retirada de focos sonoros). También hay denuncias vecinales en estos dos años por ruidos (música muy alta y funcionamiento con la puerta abierta) y por un defectuoso funcionamiento de la terraza del local (ruidos y falta de cumplimiento de las medidas de protección del COVID-19).

- Sobre el establecimiento denominado “XXX” se describen 20 intervenciones, fundamentalmente por ruidos (música alta y funcionamiento con las puertas abiertas), si bien dos de ellas en verano de 2020 fueron para evitar que el público pudiera bailar en el espacio habilitado para ello dentro del local de ocio nocturno.

- En relación con el establecimiento denominado “XXX”, se informa de la práctica de 15 intervenciones, siendo la mayor parte de ellas referidas al funcionamiento con las puertas abiertas de dicho establecimiento hostelero.

- Sobre el establecimiento denominado “XXX”, se enumeran 11 intervenciones, varias de ellas referidas a los Expedientes 1/2019-rle-san (precinto de focos sonoros) y 193/2019 sru-san (funcionamiento con puertas abiertas), habiéndose formulado dos actuaciones en agosto y septiembre de 2020 por ruidos en la terraza y por la música alta y funcionamiento con las puertas abiertas.

- En relación con la actividad del establecimiento denominado “XXX”, consta la existencia de 8 intervenciones, fundamentalmente por infracción del horario de cierre en el año 2019.

- Sobre el establecimiento denominado “XXX”, se relatan 6 intervenciones fundamentalmente como consecuencia de la tramitación de un expediente sancionador (Expte. 35/2019-rle-san) para precintar y retirar equipos musicales del local en ese año.

- En relación con el establecimiento denominado “XXX”, se enumeran 5 intervenciones sobre la colocación de las terrazas, fundamentalmente por dificultar la entrada en un portal.

- Sobre la actividad del establecimiento denominado “XXX” consta una única intervención con la actual denominación (por ruidos en la Nochebuena del 2019), mientras que se dieron 5 intervenciones en el año 2019 con la anterior denominación del local (XXX), por funcionamiento con puertas abiertas,

- En relación con los establecimientos denominados “XXX” y “XXX”, consta la existencia de tres intervenciones sobre cada uno de ellos debido en el primero de ellos a un problema de exceso de aforo en septiembre de 2020 (Expte. 46/2020), y en el segundo referido a una orden de retirada de focos sonoros (Expte. 12/2019 rle-san).



-Finalmente, cabe citar que se han dado dos intervenciones de la Policía Local en relación con la actividad de los establecimientos denominados “XXX” (por actuaciones musicales en la vía pública en el año 2019), “XXX” (por exceso de superficie de los veladores permitidos en el año 2020) y “XXX” (por funcionamiento con puertas abiertas y horario de cierre)

Por último, el autor de la queja nos ha puesto de manifiesto que persisten estas molestias en este año, tal como se ha puesto de manifiesto en dos escritos remitidos por la Comunidad de Propietarios de la C/ Huerto del Rey, 14, dirigidos al Ayuntamiento de Burgos en los meses de marzo y junio de 2021, en los que denuncia la proliferación de las terrazas existentes en dicha Plaza que impide el descanso de los vecinos de dicho entorno, y el incumplimiento sistemático de algunos establecimientos hosteleros -XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, al que se suma ahora XXX- de la normativa anterior a la pandemia (venta de bebidas alcohólicas para consumo en la calle incluyendo menores de edad, funcionamiento con las puertas abiertas, falta de limpieza de las terrazas, etc). De igual forma, no se han respetado tampoco las restricciones fijadas por la Administración autonómica para evitar la propagación del COVID-19, generándose problemas relacionados con el orden público en horario nocturno en dicha Plaza, que han motivado la intervención de la Policía Local en varias ocasiones, tal como se ha acreditado en numerosas fotografías remitidas por el autor de la queja, y se ha reflejado en varias noticias aparecidas en los medios de comunicación de la ciudad de Burgos.

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 determinar 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 eventuales cuestiones de disputas vecinales de carácter personal o de derecho civil, las cuales, de existir, en su caso deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para poder analizar el problema planteado en este expediente, debemos partir de un hecho incontestable, como es la gran cantidad de establecimientos hosteleros que se encuentran en la Plaza Huerto del Rey, y de que en relación con algunos de ellos han tenido que intervenir los agentes de la Policía Local. Sin embargo, para delimitar el alcance de la actuación de la Administración municipal, es necesario determinar claramente la licencia de cada uno de dichos locales de ocio, al ser éste el elemento clave que fija de manera nítida los deberes que deben cumplirse conforme a lo exigido en la normativa vigente. Sobre esta cuestión, debemos recordar que las administraciones deben llevar a cabo un control permanente de su actividad, puesto que, como ha declarado la



Jurisprudencia (SSTS de 4 de octubre de 1986 y de 30 de junio de 1987, entre otras), “*la licencia de apertura y/o funcionamiento crea una relación permanente con la Administración, ya que las exigencias del interés público demandan un funcionamiento correcto de la actividad y de sus medidas correctoras, lo cual implicará que la actividad desarrollada quede, durante la vigencia de la licencia de apertura, sujeta a inspecciones administrativas para la comprobación del cumplimiento de las condiciones expresadas en la misma*”.

Según el informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos, en dicho espacio público conviven bares, cafeterías, restaurantes, bares especiales o musicales y bocaterías, cuyos requisitos son diferentes, tal como se recoge en el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León:

*“Epígrafe 5.4. Bares especiales: son establecimientos e instalaciones permanentes, dedicados principalmente al servicio de bebidas al público para su consumo en el establecimiento o instalación, que disponen de ambientación musical. No podrán disponer de pista de baile ni ofrecer servicio de cocina (el subrayado es nuestro).*

*Epígrafe 6.3. Cafetería, café-bar o bar: 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 (el subrayado es nuestro).*

*Epígrafe 6.4. Pizzería, hamburguesería, bocatería y similar: Son establecimientos e instalaciones preparados para dispensar comida y bebida rápida. Su consumo podrá realizarse en el interior del establecimiento o expedirse para uso externo. 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 (el subrayado es nuestro)”.*

Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, la primera medida que debería adoptar el Ayuntamiento de Burgos es garantizar que la actividad de los establecimientos existentes en la Plaza Huerto del Rey se ajusta efectivamente a las licencias otorgadas en su día, por lo que ningún local que disponga de la licencia de bar o cafetería puede funcionar efectivamente como bar musical. Esto obliga a vigilar que los focos sonoros existentes en su interior deben ajustarse a las exigencias fijadas en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, aplicable a todos aquellos locales con independencia de la fecha de otorgamiento de la licencia municipal al haber transcurrido notablemente el



plazo establecido en su Disposición Transitoria Primera: *“A los efectos de esta ley y sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal los emisores acústicos existentes a la fecha de la entrada en vigor de esta ley deberán adaptarse a lo dispuesto en la misma en un plazo máximo de seis años contados a partir de dicha fecha”*. Esto supone que, a partir del 9 de agosto de 2015, todos los emisores acústicos debieron estar adaptados a los límites de niveles sonoros tanto exteriores como interiores fijados en los Anexos I y II de la norma, y las actividades sujetas al régimen de licencia ambiental deben cumplir los valores mínimos de aislamiento acústico establecidos.

Por lo tanto, si tras las inspecciones practicadas se hubiera constatado dicha vulneración, debería haberse procedido, incluso, a la retirada de los equipos musicales allí instalados, siendo ésta una intervención admitida por los Tribunales, tal como se contempla en las sentencias de 11 de diciembre de 2009 y de 29 de julio de 2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, señalando esta última que *“la suspensión con carácter cautelar de la actividad musical del citado bar (...) no puede considerarse contraria a derecho, pues el art. 64 de la citada Ley 11/2003 dispone, por lo que ahora importa, que el Ayuntamiento, advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad, requerirá al titular de la misma para que las corrija, pudiendo llevar ese requerimiento aparejada “la suspensión cautelar de la actividad”, y en este caso estaba acreditado por el informe del Ingeniero Industrial Municipal al que antes se ha hecho referencia que la actividad musical que se desarrollaba en dicho bar no se ajustaba a la licencia de apertura concedida..”*. Máxime, tal como nos indica en la documentación remitida, que ya se produjeron intervenciones de la Policía Local en dicho sentido como consecuencia de la tramitación de expedientes administrativos por parte de esa Corporación municipal.

En relación con los bares especiales o musicales, debemos indicar que, conforme a la definición recogida en el Catálogo de la Ley 7/2006, no permite la compatibilización de los veladores exteriores autorizados por esa Corporación. Al respecto, debemos recordar que el Anexo III.8 de la Ley autonómica del Ruido exige que *“todas las actividades que puedan generar ruido deberán realizarse con las puertas y ventanas cerradas”*. Se trata de una condición lógica, ya que el funcionamiento de un bar especial con las puertas abiertas conlleva la ineficacia de las condiciones de aislamiento exigidas, y que la música de los focos sonoros existentes en el interior de dicho establecimiento pueda ser percibida nítidamente por los vecinos de los inmuebles más cercanos, impidiendo, en consecuencia, su descanso durante el horario nocturno de funcionamiento del local.

Esta incompatibilidad entre bares especiales y veladores también fue analizada en el Informe n.º 103/2020, de 30 de enero, elaborado por la Asesoría Jurídica de la



Consejería de Fomento y Medio Ambiente, y que fue remitido a esta Procuraduría como consecuencia de la tramitación del expediente de queja **1335/2019**, en el que, entre otras cuestiones, se analizaron las molestias denunciadas por la actividad de una terraza de un establecimiento con licencia de bar especial en un municipio de la provincia de Salamanca.

En dicho informe se partía de la definición de bares especiales recogida en el Anexo de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León, para determinar que *“conforme a dichas definiciones la terraza no podría encuadrarse dentro del concepto de instalación, pues la terraza es un complemento abierto o semiabierto no permanente, vinculado al establecimiento o instalación principal, donde se desarrolla la actividad en el exterior y de forma accesoria al establecimiento principal, (...). Asimismo, debería tenerse en cuenta que la ambientación musical de este tipo de establecimientos estará sujeta a unas normas específicas en materia de ruidos incompatibles con el desarrollo de la actividad en el exterior (el subrayado es nuestro)”*.

A mayor abundamiento, concluye dicho informe, *“conviene señalar que esta Asesoría Jurídica comparte el criterio establecido en la Sentencia n.º 1944/2014, de 5 de mayo, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, según la cual “la proyección de la proporcionalidad en este ámbito de intervención, como es la procedencia de terrazas de veladores en determinados establecimientos, ha de basarse en una interpretación acorde con el interés público concernido, que revela que la cita del tipo de establecimientos en los que se permite esta clase de terrazas, que omite la mención a las discotecas, salas de fiesta y bares especiales (el subrayado es nuestro), se produce por las características cualitativamente diferentes de estos locales, respecto de los que cita la ordenanza (cafetería, bar, restaurante, bar-restaurante, heladería, chocolatería, salón de té, taberna, café bar o croisantería), lo que necesariamente ha de condicionar la actividad administrativa, en lo relativo a la correspondencia entre medios empleados y fines que se persiguen”*.

En este caso, si bien la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de veladores en suelo público no establece ninguna distinción sobre las licencias de los establecimientos hosteleros a la hora de otorgar autorizaciones para instalar veladores, esta Procuraduría se muestra de acuerdo con la argumentación jurídica recogida en el citado informe de la Asesoría Jurídica de la Administración autonómica. Por lo tanto, no parece posible que los bares especiales puedan instalar una terraza exterior dada la naturaleza de la licencia otorgada y el horario de funcionamiento de dicho local de ocio nocturno, ya que obligaría a mantener la puerta del local abierta, como mínima exigencia para poder atender a los clientes del exterior. No obstante, en el supuesto de que sus titulares decidieran mantener dicha terraza, sería necesaria una modificación de la



licencia concedida con el fin de obtener otra –cafetería, bar, restaurante, etc.- que permitiera dicha instalación, conforme a la definición recogida en el Anexo vigente de la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Además, debemos tener en cuenta que la Plaza Huerto del Rey se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo aprobado en la sesión plenaria celebrada el 13 de septiembre de 2013, por el que se declaró Zona acústicamente saturadas las “Llanas” y “Bernardas” (BOP de Burgos de 1 de octubre de 2013). Con la aprobación dicho acto administrativo, se reconoció por el órgano competente de esa Corporación que en dicho espacio público concurría el supuesto previsto en el artículo 49.1 de la Ley del Ruido de Castilla y León, que prevé que *“aquellas zonas del municipio en las que existan numerosos establecimientos o actividades destinadas al ocio, y los niveles sonoros ambientales producidos por la adición de las múltiples actividades existentes y por las personas que las utilizan sobrepasen en más de 10 dB(A) los valores límite de las tablas del Anexo II, podrán ser declaradas zonas acústicamente saturadas”*. La legalidad del contenido de dicho acuerdo fue refrendada por la Sentencia de 24 de julio de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Sin embargo, aunque el punto 3.1 de dicha Declaración impide que se otorguen nuevas licencias para el ejercicio de algunas actividades (bares especiales, pubs, discotecas, salas de fiestas, cafés-teatro y cantantes, pizzerías y bocaterías), no menciona ni a los bares, cafeterías o restaurantes. Ésta es la razón por la que el Ayuntamiento de Burgos nos comunica que no se ha incumplido dicha Declaración de zona acústicamente saturada, ya que únicamente se ha abierto un establecimiento de ocio a partir de la entrada en vigor de dicho Acuerdo –XXX-, el cual dispone de licencia de bar.

Pero, además, el punto 3.2 de dicha declaración de zona acústicamente saturada limita también el horario de funcionamiento de dichos establecimientos, sin que se haga ninguna mención a los veladores de dichos locales. Sin embargo, acudiendo al artículo 12.5 de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de veladores en suelo público, advertimos que dispone lo siguiente: *“El titular de la autorización adoptará las previsiones necesarias a fin de que la estancia en las terrazas no ocasione molestias a los vecinos, señalándose como hora de recogida de las mimas, las 00,30 horas los días laborables, ampliándose a las 01,30 horas las noches de viernes a sábados, sábados a domingos y vísperas de festivos, salvo aquéllas terrazas que por estar ubicadas en áreas acústicas sensibles consideradas sensibles por la Ley 5/2009, del Ruido de Castilla y León, deban anticipar dicha recogida para adaptarse a esta normativa (el subrayado es nuestro)”*.



En consecuencia, esta Procuraduría considera que el órgano competente de esta Corporación debe tener en cuenta esta circunstancia, ordenando una recogida más temprana de dichas terrazas con el fin de minimizar el impacto acústico sufrido por los vecinos de la Plaza del Huerto del Rey, considerada zona acústicamente saturada. Es cierto que las medidas restrictivas del aforo del interior de los locales motivadas por el impacto de la pandemia sanitaria han conllevado que los Ayuntamientos hayan aprobado medidas para favorecer la instalación de veladores ampliando la superficie autorizada con el fin de mitigar la crisis económica generada. Así lo hizo el Ayuntamiento de Burgos en su Decreto de Alcaldía de 13 de mayo de 2020, siguiendo las recomendaciones remitidas por esta Institución en la Actuación de oficio **1824/2020**, iniciada para intentar favorecer al sector hostelero ante las circunstancias adversas derivadas de la pandemia. Pero, ello no puede generar un perjuicio para los vecinos de aquellas vías y plazas en los que existía ya un impacto sonoro notable -razón por la que se declararon zona acústicamente saturada-, por lo que se hace necesario que se adopten limitaciones horarias que mitiguen el incremento de ruido exponencial que supone la aglomeración de clientes en los veladores autorizados.

Además de todas estas medidas generales, es necesario que el Ayuntamiento de Burgos adopte medidas específicas respecto a aquellos establecimientos hosteleros que puedan ser considerados reincidentes, conforme a las intervenciones ya practicadas por la Policía Local (los establecimientos denominados “XXX”, “XXX”, “XXX”, “XXX” y “XXX”). Al respecto, debemos recordar que el artículo 69.1 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, permite a las Administraciones municipales requerir la adopción de medidas correctoras a los titulares de aquellas locales de ocio nocturno, pudiendo incluso suspender cautelarmente aquellas actividades que precisan obtener una licencia ambiental para su funcionamiento: *“Advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad o instalación, la Consejería competente en materia de medio ambiente, para las actividades o instalaciones sometidas a autorización ambiental, y el Ayuntamiento para las demás, requerirá al titular de la misma para que corrija las citadas deficiencias en un plazo acorde con la naturaleza de las medidas a adoptar, que no podrá ser superior a seis meses, salvo en casos especiales debidamente justificados. Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la actividad (el subrayado es nuestro)”*.

Finalmente, en lo que se refiere a los ruidos generados por la concentración de personas en esa plaza, fundamentalmente durante la noche y la madrugada de los fines de semana, debemos recomendar que por parte de la Policía Local se mantengan las labores de vigilancia y prevención para minimizar estas molestias, puesto que la tranquilidad de los vecinos es un bien jurídico que merece la máxima protección, tal como ha señalado la



STS de 24 de febrero de 2003: *“El ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)”*.

Una de las razones por las que se producen estas aglomeraciones se encuentra en el consumo de alcohol en la vía pública, actividad ésta que se encuentra prohibida, con carácter general, en nuestra Comunidad Autónoma, tal como establece el artículo 23 ter 4 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes en Castilla y León: *“No se permitirá el consumo de bebidas alcohólicas en vías, espacios y zonas públicas”*, siendo responsables del cumplimiento de este precepto los Ayuntamientos, según el apartado sexto del artículo 23 ter. El fundamento de esta prohibición se encuentra en la necesidad de *“...ordenar la concentración de personas en espacios públicos abiertos y de hacer compatible la convivencia armónica de ciudadanos y la conciliación de derechos como el disfrute del ocio, el descanso y el uso digno de la vivienda y sus zonas adyacentes”*. No obstante, este precepto señala que *“los Ayuntamientos podrán autorizar dicho consumo en determinados espacios y zonas públicas con carácter excepcional y ocasional, siempre que se garantice el cumplimiento de lo establecido por esta Ley y por el resto de la legislación aplicable”*.

Además, es necesario resaltar la responsabilidad que tienen los titulares de los establecimientos de ocio nocturno ubicados en la Plaza Huerto del Rey de cumplir esta obligación. Así, el artículo 23 ter 1 establece que *“la venta y dispensación de bebidas alcohólicas sólo podrá realizarse en el recinto cerrado de los establecimientos autorizados para ello, no permitiéndose su venta, distribución o suministro al exterior ni su consumo fuera del establecimiento (el subrayado es nuestro), salvo en terrazas o veladores y en las circunstancias excepcionales que establezcan las correspondientes ordenanzas municipales”*.

En consecuencia, esta Procuraduría considera que es necesario que la Policía Local de Burgos intensifique las labores de vigilancia en dicha Plaza, ya que además estas molestias se agravan dadas las altas horas de la madrugada en las que realizan su actividad los establecimientos de ocio nocturno, conforme al horario de cierre de dicho



local al disponer de licencias ambientales de bares especiales. Por lo tanto, deberían formularse las denuncias pertinentes en el supuesto de que los Agentes de la autoridad constatasen la comisión de las siguientes infracciones:

- Artículo 49.2 b) de la Ley 3/1994, de 9 de marzo, que tipifica como infracción leve *“el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública o fuera de los espacios públicos en los que está permitido”*; sin embargo, pasaría a ser dicha infracción grave en el caso de que se acreditase la circunstancia tipificada en el artículo 49.3 e) de esa norma: *“La acumulación, en el plazo de seis meses, de tres infracciones por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública o en centros, servicios, instalaciones y establecimientos en los que esté prohibido”*.

- Por último, la vulneración del artículo 23 ter 1 de la Ley 3/1994 podría calificarse también como infracción leve, al encuadrarse dentro de la cláusula genérica establecida en el artículo 49.2 f) de esa norma: *“El incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que se dicten en su desarrollo en las que no proceda su calificación como infracciones graves o muy graves”*.

En todos estos casos, conforme a lo establecido tanto en la Ordenanza municipal de drogodependencias, como en el apartado sexto del artículo 23 ter de la citada Ley autonómica, el titular de la potestad sancionadora es el Ayuntamiento de Burgos.

En conclusión, con la presente Resolución esta Procuraduría pretende que la Administración municipal competente adopte las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente para asegurar el derecho al descanso de los vecinos del entorno de la Plaza del Huerto del Rey, 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 artículo 8.1 del Convenio de Roma, y, por ende, del artículo 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 se inspeccione por los técnicos municipales que los equipos musicales instalados en el interior de los establecimientos hosteleros existentes en la Plaza Huerto del Rey se ajustan efectivamente a los límites de los niveles exigidos en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, procediendo a la retirada de aquellos que contravengan claramente las características de las definiciones de bar y**



café-bar recogidas en el epígrafe 6.3 del Catálogo recogido en el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León.

2. Que, al ser necesario que los bares especiales funcionen con las puertas y ventanas cerradas conforme a lo previsto en el Anexo III.8 de la Ley del Ruido de Castilla y León, se valore por el Ayuntamiento de Burgos no autorizarles la instalación de veladores en la Plaza Huerto del Rey, con el fin de garantizar que los focos sonoros existentes en su interior no emitan por encima de los límites de los niveles permitidos en la Ley 5/2009, siguiendo la argumentación recogida en el Informe n.º 103/2020, de 30 de enero, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

3. Que, al haber sido declarada zona acústicamente saturada la Plaza Huerto del Rey, se apruebe por el órgano competente de esa Corporación anticipar el horario de recogida de las terrazas instaladas en dicho espacio con el fin de mitigar su impacto acústico, conforme a lo previsto en el artículo 12.5 de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de veladores en suelo público.

4. Que, tal como se prevé en el artículo 69.1 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, se valore por el órgano competente del Ayuntamiento de Burgos suspender cautelarmente la actividad de aquellos establecimientos hosteleros reincidentes en la comisión de infracciones, hasta que no subsanen las deficiencias acreditadas en las denuncias e intervenciones practicadas por los agentes de la Policía Local.

5. Que, con carácter general, la Policía Local de Burgos intensifique las labores de vigilancia e inspección precisas en la Plaza Huerto del Rey, para minimizar las molestias denunciadas por los vecinos como consecuencia de los ruidos que genera la aglomeración de los clientes de dichos bares especiales a altas horas de la madrugada.

6. Que, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 3/1994, de 9 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes en Castilla y León, y en la Ordenanza municipal de drogodependencias, dichos agentes de la autoridad formulen las denuncias pertinentes a aquellas personas que causen ruidos y consuman bebidas alcohólicas en la vía pública, y a los titulares de los locales de ocio que las dispensen para su consumo fuera del establecimiento, con el fin de que se tramiten los oportunos expedientes sancionadores por el órgano competente del Ayuntamiento de Burgos.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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 ruega 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