



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León  
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales  
C/ Santiago Alba, 1  
47008 VALLADOLID

**Expediente: 797/2026. Actuación de oficio**

**Asunto: Falta de desarrollo reglamentario del procedimiento de fijación de aforos para aquellos establecimientos hosteleros con licencia concedida antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio**

Ilma. Sra.:

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

Como recordará, el motivo de la presente Actuación de oficio era conocer las actuaciones adoptadas por la Administración autonómica para aprobar la previsión reglamentaria fijada en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, a cuyo tenor, *“los Ayuntamientos deberán revisar, de oficio o a instancia de parte, en el plazo máximo de 5 años las licencias concedidas a los establecimientos e instalaciones objeto de regulación en esta Ley con el único fin de adaptar la denominación de la actividad y tipología del local a las definiciones contenidas en el Catálogo incorporado a la Ley. En el mismo plazo se fijará el aforo a que se refiere el apartado 3 del artículo 8 con respecto a los establecimientos e instalaciones cuya licencia ya hubiera sido concedida, a través del procedimiento que reglamentariamente se determine (el subrayado es nuestro)”*.

En su respuesta, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio nos comunicó que ya no resulta procedente este desarrollo reglamentario *“a la vista de lo dispuesto en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (en adelante CTE), y en concreto, en el Documento*



*Básico de Seguridad contra Incendios (DB SI), cuya sección SI 3 tiene por objeto la regulación referida a la Evacuación de ocupantes, recogiendo en el punto dos del mismo el método para el cálculo de la ocupación y las tablas de densidades de ocupación en función del uso del establecimiento (<https://www.codigotecnico.org/DocumentosCTE/SeguridadEnCasoDeIncendio.html>). Considerando que esta norma es de carácter básico en función de su disposición final primera, no procede iniciar trámite alguno para desarrollar un contenido que se recoge en una norma de carácter básico (el subrayado es nuestro)”.*

Asimismo, se informa por la Agencia de Protección Civil y Emergencias que, tras consultar a las diversas Secciones de Interior de las Delegaciones Territoriales de cada una de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma, no se tiene conocimiento de que algún ayuntamiento haya dado traslado de la existencia de algún problema de fijación de aforos en establecimientos hosteleros con licencia anterior a la Ley 7/2006. No obstante, prosigue el informe remitido, *“sin perjuicio de lo anterior, si bien pudiera resultar necesaria la revisión respecto del cálculo del aforo respecto de licencias notablemente antiguas en el tiempo de su concesión, cabe indicar que los Ayuntamientos cuentan con elementos normativos suficientes para realizar dichos cálculos, y que con independencia de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, resultan de obligada aplicación (el subrayado es nuestro). Dicho de otro modo, el hecho de que los aforos de los locales con licencias anteriores a la Ley 7/2006, no estén debidamente recogidos es una circunstancia que no resulta imputable a una falta de desarrollo reglamentario de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, habida cuenta del contenido del CTE”.*

Por ello, se concluye destacando que, *“considerando que, de conformidad con el régimen transitorio del CTE, el documento básico de seguridad contra incendios se encontraba en vigor antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, no se infiere que exista controversia alguna en la Ley autonómica, toda vez que, por aplicación del CTE, el cálculo de la ocupación debe regirse por éste (el subrayado es nuestro)”.*

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

Para ello debemos partir de que esta Procuraduría tuvo conocimiento de esta problemática como consecuencia de la tramitación del expediente de queja **731/2025**, en el que se analizaron las molestias que estaba causando un establecimiento hostelero situado en la Zona declarada Acústicamente Saturada (ZAS) en el Casco Antiguo de León. En el examen de la documentación remitida, se constató que se habían formulado varias denuncias por los agentes de la Policía Local al haberse constatado la comisión de algunas irregularidades, entre las que se encontraban posibles infracciones en materia de horario de cierre y aforo, las cuales fueron remitidas a la Administración autonómica al



ser ésta la competente para la incoación y tramitación de los pertinentes expedientes sancionadores conforme a la atribución competencial fijada en la Ley 7/2006.

En un primer expediente tramitado por la Sección de Interior de la Delegación Territorial de León frente al establecimiento por infracción en materia de horario de cierre, se emitió con fecha 17 de octubre de 2023 un informe por el Arquitecto municipal en el que se destacaba que *“en los archivos de la Sección de Licencias y Comunicaciones Ambientales, cuenta con licencia de apertura en vigor para el desarrollo de la actividad de Bar con Sala de Fiestas, concedida con fecha 25/11/71...”*. Posteriormente, como consecuencia de la apertura del trámite de prueba en el procedimiento sancionador se volvieron a solicitar al Ayuntamiento de León, desde la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo, una serie de datos sobre la situación jurídica de este local de ocio informando que no se habían podido *“constatar licencias o declaraciones responsables, tramitadas en este ayuntamiento, para la realización de obras de modificación de la configuración arquitectónica o espacial del local, que pudieran –o debieran– ser objeto de revisión y/o modificación de la licencia concedida, y en consecuencia de las condiciones de desarrollo de la actividad por ella autorizadas”*.

Esta situación suponía, a juicio del técnico municipal, que no pudiera determinarse el aforo de ese local, ya que *“la normativa vigente en materia de seguridad contra incendios (Documento Básico SI del Código Técnico de la Edificación), así como las precedentes Normas Básicas de la Edificación: NBE CPI 96, CPI 91, CPI 82 y CPI 81, que, aun no regulando el aforo de los establecimientos, sí establecen unas condiciones para la ocupación de éstos en situación de seguridad, de las que pueden derivarse una limitación o regulación de la intensidad de uso de los locales, nunca incluyeron dentro de su ámbito de aplicación aquellos establecimientos cuya puesta en marcha había sido anterior a su entrada en vigor, salvo para los casos en los que en estos locales se realizaran obras de reforma, ampliación o se acometiera un cambio de uso. Circunstancias éstas que no concurren en el caso que nos ocupa (el subrayado es nuestro)”*. Por ello, concluye dicho informe, *“aun cuando las actuales condiciones de evacuación del local son, según los criterios establecidos por la normativa actualmente vigente en materia de seguridad contra incendios (DB-SI del CTE), claramente insuficientes para ocupaciones superiores a 100 personas, es necesario señalar que este propio documento básico indica en uno de los comentarios adjuntos a su documento aprobado con fecha 4 de marzo de 2025, que: “El aforo no es una característica de un proyecto (no se menciona en el DB SI) sino una autorización administrativa que normalmente concede un Ayuntamiento (el subrayado es nuestro). Su determinación para un establecimiento o recinto existente en el que no tiene lugar ninguna intervención que obligue a la aplicación preceptiva del DB SI (es decir, una ampliación, una reforma o un cambio de uso; ver artículo 2.3 y Anejo III Terminología del CTE Parte I) debe llevarse a cabo como establezca el Ayuntamiento correspondiente”, sin que exista, igualmente,*



*normativa municipal al efecto. Por todo lo anterior, no se halla fundamentación técnica para determinar el aforo del establecimiento (el subrayado es nuestro)”.*

En consecuencia, de lo expuesto en el informe remitido por el Ayuntamiento de León, se deduce que, a pesar de que se constató por los agentes de la Policía Local que se habían congregado en el interior del local un número elevado y superior al que se prevé aplicando las reglas de cálculo recogidas en el Documento Básico SI del Código Técnico de la Edificación, no fue posible tramitar en este caso ningún expediente sancionador por la Administración autonómica ya que la superación del aforo en la Ley 7/2006 constituye una infracción que puede tipificarse como muy grave (artículo 36.9) o grave (artículo 37.6) dependiendo de si comporta un grave riesgo para la seguridad de personas o bienes. Esta situación genera una sensación de impunidad y constituye un vacío administrativo que podría tener efectos negativos para la seguridad de los clientes que se encuentran en este establecimiento, con vulneración de la obligación fijada para todo tipo de locales en el artículo 7.1 a) de la Ley 7/2006: *“Los establecimientos públicos e instalaciones permanentes en los que se desarrollen espectáculos públicos o actividades recreativas sometidos a esta Ley deberán reunir las condiciones de seguridad, salubridad e higiene exigidas por la normativa sectorial vigente, en especial la normativa relativa a:*

*a) Seguridad para el público asistente (el subrayado es nuestro), trabajadores, ejecutantes y bienes”.*

Además, esta Procuraduría considera que del contenido del informe emitido por la Agencia de Protección Civil y Emergencias se pudiera generar confusión, al equiparar la ocupación con el aforo. Al respecto, debemos recordar que, según el citado el Documento Básico de Seguridad en caso de Incendio del CTE, la ocupación es un dato técnico del proyecto que estima el número de personas que, según la normativa técnica de edificación, pueden encontrarse en un sector, planta o edificio. En cambio, el aforo fija el número máximo de personas cuya presencia se permite administrativamente en el establecimiento abierto al público, siendo por tanto un límite jurídico exigible. Como ejemplo de esta distinción, cabe citar la argumentación recogida en las Sentencias de 25 de junio de 2020 y de 18 de mayo de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: *“Pues siendo el aforo un concepto administrativo, teórico, éste puede autolimitarse, sin que ello afecte a la seguridad. Evidentemente, por seguridad, nunca el aforo podrá ser superior a la capacidad de ocupación, pero nada impide que un local solicite un aforo menor a la ocupación del mismo. (...) El Ayuntamiento de Madrid se confunde a la hora de declarar ineficaz dicha Declaración Responsable ya que confunde los términos de aforo y ocupación. Según la Instrucción sobre la sistematización y racionalización de la normativa y de los criterios aplicables para la determinación del aforo, de 5 de febrero de 2014, el aforo es el número máximo de personas autorizadas por la Administración a permanecer dentro de un local, recinto o establecimiento durante el desarrollo de la actividad autorizada en su licencia o documento administrativo equivalente y la*



ocupación es el número de personas que puede contener un local, recinto o establecimiento en función de la actividad o uso que en él se desarrolle (el subrayado es nuestro)”.

La naturaleza jurídica del aforo queda claramente recogida en la definición recogida en el artículo 8.3 de la Ley autonómica de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, siendo pues una competencia claramente municipal al ligarlo a la licencia o comunicación ambiental exigible en su funcionamiento: *“En la licencia ambiental o en la comunicación ambiental, según disponga la normativa en materia de protección del medio ambiente, se especificará el aforo máximo permitido del establecimiento o instalación que corresponda y el número máximo de personas que pueden actuar en él* (el subrayado es nuestro), *de conformidad con la normativa de aplicación, así como el tipo de establecimiento público o instalación que corresponda, atendiendo a la clasificación realizada en el catálogo que se acompaña como anexo a la presente Ley y la naturaleza de los espectáculos públicos o actividades recreativas que se van a ofrecer”*.

Por lo tanto, es cierto que, si hubiere alguna inspección y/o se presentase alguna proyecto de reforma de un establecimiento hostelero que requiriese la modificación sustancial de alguna licencia anterior a la entrada en vigor de la mencionada norma autonómica, la Administración municipal podría requerir a su titular la fijación de un aforo que cumpla las exigencias de la normativa vigente en materia de seguridad contra incendios, al ser ésta una norma básica, en la línea de lo informado por la Administración autonómica; sin embargo, en aquellos locales de ocio que se mantienen en condiciones idénticas a la licencia en su día otorgada –como es el caso del mencionado en la ciudad de León–, no existe ningún instrumento jurídico que permita a ese Ayuntamiento fijar un aforo ya que no se ha aprobado el procedimiento que permita a las Corporaciones municipales tramitar estos expedientes conforme a la previsión reglamentaria fijada en el segundo párrafo de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 7/2006. En consecuencia, para evitar situaciones de riesgo para los clientes de estos locales, los cuales, además, son muy antiguos, esta Institución considera que el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio debería valorar la conveniencia de dar cumplimiento a ese mandato, el cual viene recogido en una disposición legal aprobada hace casi veinte años por las Cortes de Castilla y León.

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**:

**ÚNICO: Que, con el fin de cumplir la previsión recogida en el párrafo segundo de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, sea valorada la conveniencia, por esa Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y**



**Ordenación del Territorio, de aprobar el procedimiento que permita a los ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma fijar el aforo de aquellos establecimientos o instalaciones que dispongan de una licencia concedida con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma y no lo hubieran establecido en su momento; para garantizar las condiciones de seguridad del público, de los trabajadores de estos locales de ocio, y evitando con ello el vacío administrativo que impide la tramitación de expedientes sancionadores por la comisión de infracciones tipificadas como graves (artículo 36.9 de la Ley 7/2006), o bien como muy graves (artículo 37.6 de la Ley 7/2006).**

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 por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio **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