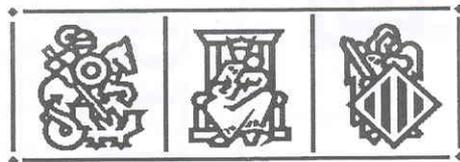


# **SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

**CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN LAS ACTIVIDADES  
DE OCIO. ESTABLECIMIENTOS CON AMBIENTACIÓN  
MUSICAL Y PRÁCTICAS DE CONSUMO EN LA VÍA  
PÚBLICA.**

**INFORME ESPECIAL A LAS CORTES VALENCIANAS**



**SÍNDIC DE GREUGES  
DE  
LA COMUNITAT VALENCIANA**

**Alicante, octubre de 2004.**

## SUMARIO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>METODOLOGÍA</b> .....	7
<b>A. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA</b> .....	13
<b>A.1 AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE</b> .....	13
1. Ayuntamiento de Alcoi.....	13
2. Ayuntamiento de Alicante.....	14
3. Ayuntamiento de Benidorm.....	16
4. Ayuntamiento de Biar.....	18
5. Ayuntamiento de Denia.....	19
6. Ayuntamiento de Elche.....	20
7. Ayuntamiento de Elda.....	23
8. Ayuntamiento de Torrevieja.....	23
<b>A.2 AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE CASTELLON</b> .....	24
1. Ayuntamiento de Almassora.....	24
2. Ayuntamiento de Benicassim.....	25
3. Ayuntamiento de Burriana.....	26
4. Ayuntamiento de Castellón de La Plana.....	27
5. Ayuntamiento de Moncofa.....	28
6. Ayuntamiento de Oropesa de Mar.....	28
7. Ayuntamiento de Vall D'Uixó.....	29
8. Ayuntamiento de Vinaroz.....	30
<b>A.3 AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE VALENCIA</b> .....	31
1. Ayuntamiento de Algemesí.....	31

2.	<b>Ayuntamiento de Alzira.....</b>	32
3.	<b>Ayuntamiento de Carcaixent.....</b>	34
4.	<b>Ayuntamiento de Catarroja.....</b>	34
5.	<b>Ayuntamiento de Cullera.....</b>	36
6.	<b>Ayuntamiento de Liria.....</b>	37
7.	<b>Ayuntamiento de Ontinyent.....</b>	39
8.	<b>Ayuntamiento de Paterna.....</b>	40
9.	<b>Ayuntamiento de Quart de Poblet.....</b>	41
10.-	<b>Ayuntamiento de Sagunto.....</b>	42
11.-	<b>Ayuntamiento de Sueca.....</b>	42
12.	<b>Ayuntamiento de Valencia.....</b>	44
13.	<b>Ayuntamiento de Villamarchante.....</b>	47
14.	<b>Ayuntamiento de Xativa.....</b>	47
<b>A.4</b>	<b>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA VALENCIANA .....</b>	<b>50</b>
1.	<b>Conselleria de Territorio y Vivienda.....</b>	50
2.	<b>Conselleria de Sanidad.....</b>	52
3.	<b>Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.....</b>	54
<b>B.</b>	<b>VALORACIÓN PRELIMINAR DE LA SITUACIÓN EXISTENTE EN LA COMUNIDAD VALENCIANA A LA LUZ DE LOS INFORMES RECIBIDOS.....</b>	<b>56</b>
<b>B.1</b>	<b>PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON EL CONSUMO DE ALCOHOL EN LA VÍA PÚBLICA .....</b>	<b>56</b>
1.	<b>Lugares en que se produce el fenómeno.....</b>	56
2.	<b>Denuncias y expedientes sancionadores tramitados.....</b>	57
3.	<b>Efectivos policiales: especialización y suficiencia.....</b>	58

4.	Iniciativas municipales para implantar alternativas de ocio en horario nocturno.....	58
5.	Planificación municipal y autonómica en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos; determinaciones y programas sobre el “botellón”.....	59
6.	Valoración del problema según Administraciones consultadas.....	60
<b>B.2</b>	<b>PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON LOS ESTABLECIMIENTOS DE OCIO .....</b>	<b>61</b>
1.	Ordenanzas municipales específicas contra la contaminación acústica y adaptación a la legislación valenciana.....	61
2.	Planificación acústica municipal y autonómica.....	62
3.	Declaraciones de zona acústicamente saturada.....	64
4.	Limitaciones de uso establecidas en el planeamiento municipal con el objeto de evitar la concentración de establecimientos de esta naturaleza.....	66
5.	Incumplimientos más comunes en materia de establecimientos.....	66
6.	La actividad inspectora y sancionadora de las Administraciones locales y Autonómica.....	70
7.	Medios personales.....	72
8.	Valoración del problema.....	72
<b>C.</b>	<b>ANÁLISIS JURÍDICO Y ESTRATÉGICO DE LAS PROBLEMÁTICAS ESTUDIADAS .....</b>	<b>74</b>
1.	Delimitación competencial entre las distintas Administraciones implicadas.....	74
1.1.	Administración autonómica valenciana.....	74
1.2.	Municipios.....	78
2.	Régimen jurídico del consumo de alcohol en la vía pública “botellón”. Respuestas legislativas y jurisprudenciales.....	79

2.1.	<b>Normativa autonómica comparada.....</b>	79
2.2.	<b>La legislación valenciana.....</b>	84
2.3.	<b>Respuestas jurisprudenciales.....</b>	86
2.4.	<b>Conclusiones.....</b>	89
3.	<b>Tutela de los establecimientos.....</b>	91
3.1.	<b>Normativa estatal y valenciana sobre establecimientos y contaminación acústica.....</b>	91
3.2.	<b>Derechos constitucionales y ruido.....</b>	96
3.3.	<b>Disciplina de establecimientos.....</b>	100
3.4.	<b>Concentración de los establecimientos de ocio.....</b>	104
3.5.	<b>Horarios y aforo.....</b>	107
3.6.	<b>Otras medidas: insonorización de las viviendas.....</b>	108
3.7.	<b>Conclusiones.....</b>	110
<b>D.</b>	<b>RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES.....</b>	112
1.	<b>A los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana.....</b>	112
2.	<b>A la Conselleria de Territorio y Vivienda.....</b>	117
3.	<b>A la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.....</b>	118
4.	<b>A la Conselleria de Sanidad.....</b>	118
5.	<b>A las Diputaciones Provinciales.....</b>	119

## **PRESENTACIÓN**

En los últimos años son numerosas las quejas que han llegado a esta Institución con motivo de las molestias causadas por las aglomeraciones de ocio en lugares en los que se produce la concentración de numerosos establecimientos con ambientación musical. Se trata de un problema que afecta a todo tipo de municipios, si bien resulta más acusado en aquellos que han manifestado tradicionalmente una mayor tolerancia frente a este tipo de comportamientos.

En el informe anual presentado por esta Institución ante las Cortes Valencianas en relación con el ejercicio 2002 ya dábamos cuenta de esta preocupación, señalando que podíamos sentirnos moderadamente satisfechos con la intervención realizada por esta Institución, en cuanto que en las quejas incluidas en el epígrafe “*contaminación acústica*” de dicho Informe anual se evidenciaba un alto porcentaje de eficacia en nuestra intervención. Esta situación se ha mantenido en el ejercicio 2003, tal como se da cuenta en el informe correspondiente a ese año.

Se ha podido constatar que ante la intervención de esta Institución los Ayuntamientos han venido generalmente adoptando las resoluciones pertinentes para paliar o solucionar la problemática ambiental planteada por los ciudadanos, produciéndose la mencionada actividad administrativa con la petición de información formulada por esta Institución o bien, habiéndose dictado la correspondiente resolución.

Ahora bien, como ya decíamos en dichos Informes, no por ello debemos dejar de apelar desde aquí a que las autoridades municipales que cuentan en sus municipios con esta problemática, extremen el celo en el cumplimiento y ejecución de las medidas legales vigentes, y sean extremadamente sensibles a los padecimientos que sufren muchos de

sus vecinos por este tipo de contaminación. Otro tanto hay que decir en cuanto a las distintas Consellerias implicadas en sus distintos ámbitos funcionales, cuya intervención no siempre es tan satisfactoria como desearíamos.

Los perfiles del problema que se analiza en este Informe son diversos, no obstante, su origen puede situarse en la presencia de un núcleo más o menos homogéneo y localizado en el que se sitúan establecimientos con ambientación musical. Estos establecimientos tienen limitaciones de horarios que no siempre cumplen, y en ocasiones se ha observado cierta tolerancia en sus condiciones de funcionamiento, así como lentitud o inactividad en la adopción de medidas correctoras, de inspección y sanción. Se ha verificado que estos establecimientos no siempre cuentan con la preceptiva licencia de actividad y acta de comprobación favorable, abundando por tanto las actividades clandestinas. La concentración de establecimientos genera por otra parte movilidad de los usuarios, lo que acrecienta la saturación acústica de la zona.

Por otra parte, y normalmente asociado al problema anterior, se produce en diversos municipios la concentración de personas fuera de los establecimientos, en lugares más o menos concretos y habituales, con el objeto de consumir alcohol a precios más bajos. A este fenómeno, bastante extendido en nuestros Municipios, se le denomina comúnmente “botellón”, y constituye una práctica ilegal en cuanto la legislación valenciana en materia de drogodependencias y trastornos adictivos prohíbe taxativamente la ingesta de alcohol en la vía pública. Dichas concentraciones producen además graves molestias a los vecinos por el ruido que generan, así como por la suciedad que producen una vez finalizado el periódico evento.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta la experiencia acumulada por esta Institución en numerosos casos concretos, hemos estimado de interés profundizar en estas cuestiones abordando una investigación global sobre el problema en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

*Bernado del Rosal Blasco*  
*Síndic de Greuges*

## **METODOLOGÍA**

La investigación se ha extendido, en primer término, a un conjunto de Ayuntamientos en los que se habían advertido este tipo de problemas, teniendo en cuenta las quejas recibidas a instancia de parte en esta Institución, así como un previo estudio de hemeroteca. Los Ayuntamientos a los que se solicitó informe fueron los siguientes:

a.- Provincia de Alicante:

ALCOI  
ALICANTE  
BENIDORM  
BIAR  
DENIA  
ELCHE  
ELDA  
TORREVIEJA

b.- Provincia de Castellón:

ALMASSORA  
BENICASSIM  
BURRIANA  
CASTELLÓN DE LA PLANA  
MONCOFA  
OROPESA DE MAR  
VALL D'UIXO  
VINAROS

c.- Provincia de Valencia:

ALGEMESI  
ALZIRA  
CARCAIXENT  
CATARROJA  
CULLERA  
LLIRIA  
ONTINYENT  
PATERNA  
QUART DE POBLET  
SAGUNTO  
SUECA  
VALENCIA  
VILLAMARCHANTE  
XATIVA

A estas localidades se les requirió información acerca de la ubicación de establecimientos, concentración de los mismos, cumplimientos de horarios de cierre, concentraciones y consumo de alcohol en vía pública, respuestas sancionadoras frente a este tipo de perturbaciones, entre otros aspectos.

Se relaciona a continuación el cuestionario remitido a cada una de las Corporaciones estudiadas:

1. Prácticas de consumo en vía pública:

1.1. Identifiquen los lugares donde se realizan prácticas de consumo generalizado de alcohol en la vía pública “botellón” en el término municipal, señalando su localización exacta y su cercanía a lugares habitados.

1.2. Detallen el número de denuncias recibidas en el Ayuntamiento con motivo de las molestias causadas por estas actividades.

1.3. Detallen el número de expedientes sancionadores abiertos a ciudadanos con motivo de estas prácticas, remitiendo la relación de los mismos efectuados en los años 2002 y 2003.

1.4. Detallen las actuaciones realizadas por la Policía local en relación con las alteraciones del orden producidas en la vía pública y los desperfectos ocasionados en su caso por los ciudadanos, con detalle de las actas, atestados e informes referidos al menos a las anualidades señaladas en el párrafo anterior.

1.5. Señalen el número de Agentes de la Policía local que prestan servicio en la zona donde se producen las concentraciones en las noches de festivos y vísperas, cuya función sea controlar estas prácticas.

1.6. Informen a esta Institución acerca de iniciativas que el Municipio haya implantado con el objeto de establecer alternativas de ocio para los jóvenes con el objeto de fomentar el abandono de estas actividades.

1.7. Informen si el Ayuntamiento ha dispuesto la aprobación de un plan municipal sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley Valenciana 1/2003 de 1 de abril, que regula esta materia, indicando en su caso las determinaciones que sobre el problema del consumo generalizado de alcohol en la vía pública consten en el plan, así como su aplicación.

## 2. Establecimientos:

2.1. Informen acerca del número y tipo de actividades con ambientación musical en el Municipio, así como si dichos locales se encuentran concentrados en una misma área, con indicación de su localización y características.

2.2. Señalen si el Municipio cuenta con reglamentación propia en materia de contaminación acústica, así como si se han aplicado las previsiones de la Ley Valenciana contra la contaminación acústica en materia de planificación acústica, indicando expresamente si se ha aprobado alguno de los planes a que hace referencia dicha norma.

2.3. Número de agentes de la Policía local asignados a control de establecimientos así como cuántos de ellos prestan servicio nocturno en los días festivos y vísperas. Detallen sus instrucciones y protocolos de actuación.

2.4. Señalen si existe en el municipio algún área declarada expresamente zona acústicamente saturada, señalando las medidas adoptadas para la corrección del problema.

2.5. Señalen si los locales con ambientación musical situados en dichas áreas cuentan con licencia de actividad y acta de comprobación favorable, indicando expresamente si le consta al Ayuntamiento la existencia de locales en funcionamiento que carezcan de tales títulos, así como si existen locales en los que se estén excediendo los términos de la licencia otorgada.

2.6. Señalen la frecuencia con la que los Servicios Municipales realizan comprobaciones acerca del cumplimiento de las condiciones establecidas en las licencias de actividad, con el objeto de verificar el mantenimiento de las mismas y en su caso su adaptación a nuevas circunstancias.

2.7. Indiquen si durante los años 2002 y 2003 se han realizado mediciones de sonido en el ambiente exterior de los locales y terrazas –en su caso-, así como en el ambiente interior de las edificaciones colindantes, enviando el resultado de los mismos y pronunciándose sobre su conformidad con la Ley 7/2002 de 3 de diciembre de protección contra la contaminación acústica, así como en la reglamentación municipal.

2.8. Indiquen si se han abierto expedientes sancionadores con motivo del incumplimiento de las condiciones de funcionamiento de los locales, incluido el incumplimiento de los horarios de cierre, del nivel sonoro admisible, y de la obligación de colocar carteles informadores del tipo de establecimiento, características y horario de cierre, detallando en su caso los efectuados en los años 2002-2003, así como el resultado de los mismos.

2.9. Señalen si se efectúan controles de aforo en los establecimientos, la frecuencia de los mismos, así como detallen las últimas actuaciones realizadas incluidas aquellas que hayan derivado en la apertura de expedientes sancionadores.

2.10. Informen, en su caso, acerca de las determinaciones del planeamiento municipal que establezcan limitaciones en cuanto al uso del suelo, con el objeto de evitar concentraciones de establecimientos de ocio en áreas residenciales.

Respecto a la Administración autonómica, la investigación se dirigió a las Consellerias de Sanidad, en particular a las Direcciones Generales de Atención a la Dependencia y de Salud Pública, así como a la Conselleria de Territorio y Vivienda, en particular a la Dirección General de Calidad Ambiental, y finalmente a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

Procedemos a continuación a relacionar los cuestionarios remitidos a cada una de estas Administraciones:

a.- Cuestionario dirigido a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

1. Le rogamos nos informe acerca de sus protocolos de actuación en las materias de su competencia, especialmente en lo que se refiere a la tutela de establecimientos en materia de horarios, controles de aforo, e intervención sancionadora.

2. Interesa en particular conocer cual es el estado general de estos problemas, las medidas que esa Conselleria ha adoptado o pretende adoptar para disciplinar al sector, si contemplan la intervención subsidiaria frente a situaciones de inactividad de Ayuntamientos, así como el número y estado de los expedientes sancionadores que frente a actividades se hayan abierto sobre tales conceptos.

b.- Cuestionario dirigido a la Conselleria de Sanidad.

1. Informen de las determinaciones establecidas en el Plan Autonómico de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos en relación con las actividades denominadas “botellón”, así como en relación con el control de establecimientos, indicando el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, así como las medidas adoptadas para su aplicación.

2. Informen acerca de las actuaciones dirigidas a prevenir este tipo de comportamientos, tales como programas, campañas de información, intervención sobre los factores de riesgo individuales y familiares, educación, otras iniciativas, etc.

3. Señalen si instan la intervención o colaboración de los Ayuntamientos cuando detectan la producción de estas prácticas, así como el resultado de estas gestiones.

4. Detallen las actuaciones realizadas en los años 2002-2003 en materia sancionadora, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de la Ley de prevención de drogodependencias y otros trastornos adictivos, y ello tanto en materias en las que su intervención directa sea exigible como en aquellos supuestos en que proceda actuar en sustitución del Ayuntamiento por razón de su inactividad, según dispone el apdo. 2 del precepto.

5. Les rogamos nos faciliten la información de tipo general y estadística con que cuenten acerca de este problema, señalando si les consta que el mismo ha ido en crecimiento en los últimos años o si por el contrario viene decreciendo.

c.- Cuestionario dirigido a la Conselleria de Territorio y Vivienda.

1. Indiquen si se ha elaborado el Plan Acústico de Acción Autonómica que prevé el capítulo II del Título III de la Ley de prevención contra la contaminación acústica, así como nos informen acerca de las determinaciones que contemple en materia de control de establecimientos, concentraciones de ocio y consumo de alcohol en vía pública; en caso contrario, indiquen si tienen previsión de aprobarlo y el estado en que se encuentre la tramitación.

2. Señalen si realizan algún tipo de seguimiento o control acerca de las iniciativas de los Ayuntamientos para aprobar los planes acústicos de su competencia, así como para la declaración de zonas acústicamente saturadas. Indiquen si han realizado algún tipo de actuación dirigida a instar su aprobación o declaración.

3. Detallen las actividades de inspección que vengán realizándose en relación tanto con establecimientos como con las prácticas en vía pública, de conformidad con lo establecido en los artículos 54 y siguientes de la Ley de prevención contra la contaminación acústica.

4. Señalen si han ejercido durante el periodo de vigencia de la citada Ley las facultades a que se refiere el artículo 57 de la misma y, en particular, si han intervenido subsidiariamente en caso de inactividad del Ayuntamiento en lo que se refiere a la sanción de establecimientos. Den cuenta expresa de los supuestos en que tal circunstancia se haya producido, remitiendo detalle individualizado de las actuaciones realizadas.

5. Den cuenta de las sanciones impuestas directamente en el periodo de vigencia de la Ley, por razón de contaminación acústica en materia de establecimientos con ambientación musical.

6. Indiquen si en su actuación en la materia se ha hecho uso de las posibilidades de actuación cautelar establecidas en el artículo 62 de la norma. Detallen los supuestos en que utilizan la medida.

7. Remitan la información general y estadística con que cuenten en relación con los problemas de contaminación acústica derivada de la concentración de establecimientos y por prácticas de “botellón”.

El trabajo no aborda los aspectos de índole sociológico o asistencial asociados a las prácticas de consumo de sustancias tanto en la vía pública como en los locales de ocio, toda vez que dicho estudio precisaría un análisis específico y multidisciplinar.

## **A. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA.**

Expuestos los antecedentes y justificada la oportunidad de esta investigación, procede ahora dar cuenta de los principales aspectos que han sido informados por las distintas Instituciones.

### **A.1. AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE.**

#### **1. Ayuntamiento de Alcoi.**

El Ayuntamiento nos da cuenta de una serie de informes emitidos por varios servicios municipales.

La Policía Local destina dos coches patrulla con dos agentes por vehículo a las zonas de ocio de la ciudad, con el objeto de desarrollar funciones de seguridad y protección ciudadana, evitación de molestias a vecinos, control de establecimientos respecto a acceso a menores, puertas de emergencia, ventanas y puertas cerradas, salida de bebidas a vía pública, y cumplimiento de horarios.

Se hace cumplir la Legislación sobre drogodependencias así como de protección ciudadana y espectáculos, ejerciendo controles en zonas donde se puede producir el “botellón” y discotecas móviles en vehículos. Se realizan controles y cacheos periódicamente, conjuntamente con el Cuerpo Nacional de Policía. Las infracciones se remiten a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat.

En lo referente a la reglamentación en materia de contaminación acústica el técnico municipal informa de que el Municipio carece de reglamentación en la materia, y no ha aprobado ninguno de los Planes a que hace referencia la Ley Valenciana contra la contaminación acústica. Ninguna zona se ha declarado como acústicamente saturada.

No se nos informa sobre si existen zonas de la localidad donde exista una concentración de establecimientos que puedan generar molestias al vecindario.

Parece deducirse del informe municipal que junto a locales con licencia de actividad y acta de comprobación, otros funcionan sin tales títulos; en tal caso el Ayuntamiento realiza un seguimiento de los mismos requiriendo su legalización, y adoptando en caso de incumplimiento medidas como la apertura de expedientes sancionadores e incluso su clausura.

## **2. Ayuntamiento de Alicante.**

El Ayuntamiento de Alicante nos remite información acerca de la problemática de la concentración de establecimientos, si bien no se pronuncia sobre el asunto del consumo de alcohol en la vía pública. En el informe enviado por la Gerencia de Urbanismo se señala que al no ser esta cuestión competencia de la Concejalía de Urbanismo se remitió la cuestión al Área de Seguridad, de la que no consta la emisión de informe alguno a esta Institución.

La Corporación admite que no puede facilitar el número y tipo de actividades con ambientación musical situadas en el Municipio, pero señala que la mayoría de ellas se encuentran concentradas en varias áreas: la zona del Casco Antiguo, con alrededor de 90 locales de este tipo, y la zona de ocio portuaria, tanto en los muelles de Levante como de Poniente.

Existe en el Municipio, desde 1991, una ordenanza municipal frente a la contaminación acústica, estando sometida en estos momentos a un proceso de revisión pendiente de aprobación definitiva. El Municipio no ha aprobado ninguno de los planes acústicos a que se refiere la Ley de protección frente a la contaminación acústica de la Comunidad Valenciana.

Respecto a las dotaciones de Policía local asignadas al control de establecimientos, nos comunican que son 10 los agentes que componen una unidad especializada tanto en aperturas como en disciplina urbanística. En servicio nocturno, y fin de semana, son únicamente dos los agentes que prestan servicio.

Sus funciones son inspeccionar los establecimientos que solicitan apertura o cambio de titularidad, inspección de locales denunciados, realización de mediciones sonométricas en viviendas como consecuencia de denuncias, vigilancia del horario de cierre, y realización de campañas de inspección en distintas zonas de la ciudad por indicación específica de la Concejalía de Urbanismo. También deben notificar resoluciones y verificar su cumplimiento, así como efectuar precintos y clausuras.

Existe una declaración de “Zona Acústicamente Saturada” para la zona del Casco Antiguo, efectuada mediante la modificación puntual nº 1 del Plan Especial del Casco Antiguo de Alicante aprobado definitivamente el 16 de marzo de 2004, lo que supone la prohibición de nuevas aperturas y ampliaciones; sólo se admiten las ampliaciones si conllevan la rehabilitación integral del edificio donde se sitúen.

Todos los locales de esa zona cuentan con licencia de actividad y acta de comprobación favorable. Se indica que en ocasiones se realizan campañas especiales de inspección de determinado tipo de establecimientos: locutorios, pubs, etc.

Se adjuntan los siguientes cuadros comprensivos de la actividad sancionadora efectuada por la Corporación durante los años 2002 y 2003:

Actuaciones relacionadas con las mediciones sonoras practicadas con resultado positivo por la Unidad de Aperturas de la Policía local en el interior de locales o viviendas colindantes:

	AÑO 2002	AÑO 2003
Suspensión temporal del funcionamiento de la instalación musical por no ajustarse al nivel sonoro autorizado en la licencia de apertura.	33	27
Suspensión del funcionamiento de cualquier otro elemento perturbador por alteración del nivel sonoro.	8	7

Actuaciones relacionadas con expedientes de denuncia abiertos por diversos motivos distintos a la problemática de la contaminación acústica:

	AÑO 2002	AÑO 2003
Suspensión de actividad por carecer de licencia de apertura	188	184
Suspensión de actividad por carecer de acta de comprobación favorable.	31	55
Precinto de la actividad	41	43

Respecto al control de aforos, el Ayuntamiento señala que la Unidad de Aperturas a la vez que inspecciona los locales controla el aforo, si bien se indica que no se ha producido ningún expediente sancionador por este motivo.

En cuanto a limitaciones de uso del suelo para evitar concentraciones de establecimientos, con fecha 24 de marzo de 2004 se publicó la información pública de la suspensión de licencias de apertura en la zona delimitada por las calles Alfonso el Sabio, excluida ésta, San Vicente, plaza de España, excluida ésta, avenida de Alcoi, excluida ésta, Alcalde Alfonso de Rojas, Poeta Carmelo Calvo, Benito Pérez Galdós, General Marvá, excluida ésta, y plaza de Luceros, excluida ésta.

Debe señalarse que esta medida afecta a una zona situada en el centro de la ciudad, afectada por la implantación de diversos establecimientos con ambientación musical, si

bien con un nivel de concentración inferior al presente en el casco antiguo y puerto de Alicante.

### **3. Ayuntamiento de Benidorm.**

Este Ayuntamiento nos envía un extenso informe en el que se da cuenta puntualmente de todas las informaciones requeridas.

Señala el Ayuntamiento que en la localidad no se produce habitualmente la práctica del botellón y no existen denuncias por dicha práctica. Tampoco se han iniciado expedientes sancionadores durante 2002 y 2003, no existiendo actas o informes policiales al respecto.

Respecto a los lugares de ocio, se informa que el total de locales de Restaurante, Bar, Pub, Discoteca, son unos 500, perfectamente controlados en su actividad así como en el número de decibelios que emiten. El control preventivo se realiza imponiendo la insonorización del local o limitadores de sonido; los problemas de contaminación acústica provienen más bien de otras fuentes: aires acondicionados, cámaras frigoríficas, etc.

Del total de establecimientos, 485 poseen limitador de sonido. Dichos locales no están concentrados en una misma zona, sino distribuidos en todo el conjunto urbano. Existen no obstante las siguientes áreas de concentración:

- La Cala.
- Playa de Levante
- Zona centro – Casco viejo.
- Zona 9.
- Zona Rincón de Loix.

El número de agentes destinados a esta actividad son 10, el 90% de los cuales tienen servicio de tarde-noche.

Respecto a las alternativas de ocio, se nos informa que la Concejalía de Juventud tiene diversos programas para ocio alternativo y campañas ocasionales sobre el no consumo de drogas y bebidas alcohólicas.

Se controla el acceso de menores a locales, así como su consumo en su interior o en el exterior. Se han levantado diversas actas por consumo de alcohol por menores en establecimientos, para sancionar tanto al local como al menor consumidor.

El Ayuntamiento cuenta con reglamentación propia en materia de contaminación acústica, en el marco de una Ordenanza general de protección ambiental.

Para facilitar el control de la contaminación acústica se han establecido 20 sensores de medición del ruido en la vía pública que permiten tener a tiempo real un mapa sonoro de la localidad –Proyecto GEDEON-. Además, a partir de este año los 485 limitadores

de sonido implantados en los establecimientos deberán acoplar en su interior un sistema de transmisión de datos en tiempo real de la transmisión fónica del establecimiento.

En la tabla siguiente se relacionan las sanciones expuestas a establecimientos por exceso de ruido-música entre los años 1999 y 2003.

Años	1999	2000	2001	2002	2003
Número de sanciones	66	69	24	8	27

No existe en Benidorm ningún área declarada acústicamente saturada.

Se nos comunica que junto a establecimientos autorizados, existe constancia de que algunos están funcionando estando en trámite la obtención de la autorización y comprobación correspondiente, y que algunos se encuentran en situación clandestina, indicando el Ayuntamiento que frente a ellos se reacciona por vía sancionadora llegando en caso de ser necesario a la clausura. Sería deseable una mayor eficacia y contundencia para evitar que este tipo de actividades clandestinas funcionen entre tanto obtienen licencia.

Se realizan inspecciones periódicas a los establecimientos, si bien no se concreta con qué periodicidad. Se indica no obstante que se lleva un control exhaustivo desde 1998. Se han abierto expedientes sancionadores por exceder el número de decibelios, por haber alterado, manipulado o desconectado el limitador, por exceder el horario de cierre, por no tener visible el cartel sobre consumo de bebidas, etc, incoándose los expedientes sancionadores correspondientes.

La manipulación de limitadores es un problema importante tal como se desprende del informe adjunto de la Policía local, siendo que en 2000 se detectaron 46 supuestos, 41 en el año 2001, 27 en 2002 y 68 en 2003. Ello es debido a que los locales se las “ingenian” para provocar en determinadas fechas averías en los aparatos. La solución fue prohibir la emisión musical a partir de las 0.00 horas hasta que se produjera la reparación. Pese a ello, los locales manipulaban los equipos para contar con ambientación musical a partir de esa hora, formulándose la denuncia correspondiente. Ello es la causa del incremento de supuestos en 2003.

Se realizan controles de aforo sólo en fechas en las que por haber actos extraordinarios se prevee un posible exceso, sin que se hayan abierto expedientes sancionadores.

No se aprecia necesidad de establecer en el planeamiento limitaciones de uso del suelo para limitar la concentración de establecimientos.

Existe no obstante un problema específico en esta localidad en relación con las actuaciones al aire libre que numerosos hoteles ofertan a sus clientes. En este caso el informe de la Policía Local pone de manifiesto unos protocolos de actuación discutibles, toda vez que parece ser se tolera una emisión acústica superior a la prevista en la ordenación municipal y autonómica. Se indica que *“la mayoría de residentes comprenden y toleran que se pueda percibir un número superior de decibelios a los*

*normales, en una época de ocupación 100%, eso si, dentro de unos límites sobre todo de horarios”.*

Para limitar las molestias se obliga a que los hoteles cuenten en sus terrazas con equipos controladores de sonido, que el número de decibelios sea el “justo y necesario”, y que las actuaciones no se prolonguen más allá de las 0.30 horas, descendiendo decibelios a las 00.00horas

Las denuncias por exceso de ruido se atienden entre las 21.00 y 00.00 horas atendiendo a la “cantidad y entidad” de quien las denuncia, siendo un mínimo de 3 denuncias las requeridas o de una Comunidad de propietarios, así como en casos en los que se presume que el hotel no cuenta con limitadores. A partir de las 00.00 horas se atienden todas las denuncias.

En cuanto a horarios de cierre, se extendieron en 2003 un número de 9 boletines de denuncia, realizándose como norma general un servicio ordinario de comprobación de cierre de locales en amplias zonas.

#### **4. Ayuntamiento de Biar.**

Este Ayuntamiento nos remite un informe del Jefe de la Policía local de la localidad.

Respecto de las prácticas de consumo en vía pública:

Se identifica el lugar donde se ha produce este problema: anexo no asfaltado de Paseo de Plátano. Las intervenciones realizadas lo han sido por denuncias de vecinos por problemas de ruido. El número de Agentes que prestan servicio en festivos y vísperas, es de uno en cada turno de mañana, tarde y noche. Se realizó por la Policía local una campaña informativa sobre la nueva ley de drogodependencias. No se informa sobre las iniciativas para alternativas de ocio juvenil.

Respecto a los establecimientos:

No se informa sobre el número y tipo de actividades con ambientación musical en el municipio. Tampoco se informa sobre si el Municipio cuenta con reglamentación propia en materia de contaminación acústica.

Los agentes destinados son los mismos que se indicó antes, el informe pone de manifiesto la insuficiencia de medios existentes. Señala el mismo que *“existen muchos inconvenientes a la hora de intervenir en este tipo de conflictos, dado que cada servicio está compuesto de un único agente (...) en caso de cualquier incidente que se produjera en el momento en el que existe aglomeración de personas, no puede garantizar la integridad de terceros ni garantizar su propia integridad física”*. Esta situación se agrava por la conflictividad de algunos de los propietarios de establecimientos.

No se informa sobre si existe alguna Zona acústicamente saturada, si bien en el informe se manifiesta que no se tiene constancia de ello. No comunica tampoco la situación

concreta de los establecimientos en cuanto a si todos cuentan con las preceptivas autorizaciones; las inspecciones a los establecimientos sólo se realizan si existe previa denuncia.

No se realizaron controles de aforo durante 2002 y 2003 dada la insuficiencia de medios.

Se han abierto expedientes sancionadores por incumplimiento de condiciones acústicas y otros aspectos, si bien no se da cuenta de cuantos son y en qué estado están .

No se informa sobre si son necesarias limitaciones urbanísticas al uso del suelo para evitar concentración de establecimientos.

Se acompaña un informe detallado de intervenciones donde se comprueba la problemática del botellón en la zona del Paseo del Plátano, siendo numerosas las denuncias de particulares, así como que el problema cesa cuando se persona la policía. También se observan diversos supuestos de incumplimiento en los horarios de cierre de establecimientos. Se acredita también alguna actuación relacionada con la venta de alcohol a menores en establecimientos de la población.

## **5. Ayuntamiento de Denia.**

Respecto a la problemática del botellón, el Ayuntamiento informa lo siguiente:

Las zonas donde se consume alcohol habitualmente son la Carretera de Las Marinas, Las Brisas, km 3 y Les Fonts, km 4.5. Se realiza una vigilancia rotativa por las zonas más conflictivas y durante el verano los servicios son fijos en dichas zonas.

Se han realizado campañas de información contra el “botellón” y otras dependencias. En 2003 se aprobó un plan municipal frente a las drogodependencias, en el que se incluyen varias áreas de intervención: programa de prevención escolar, familiar, comunitario, y de atención social. No se informa acerca del grado de aplicación y cumplimiento del mismo, así como sus resultados.

En materia de establecimientos:

El Ayuntamiento está estudiando la posibilidad de calificar la zona “Les fonts” como zona acústicamente saturada, si bien no hay en la actualidad ninguna zona así declarada. En dicha zona, en 2002, se levantaron 21 actas por la Policía Local, siendo 27 en el año 2003. Existe otra zona, denominada “Las Brisas”, con locales con ambientación musical. En esta zona se pasó de 2 actas en 2002 a un número de 6 en 2003.

Existen otras zonas donde se están autorizando actividades recreativas en cuanto en las mismas no pueden producirse molestias a vecinos –i.e. zona del puerto deportivo Marina de Denia-.

La dotación policial para controlar estos problemas en horario nocturno es de 2 patrullas, con 4 agentes. Se nos informa que no hay policías asignados específicamente al control de establecimientos. Tienen no obstante instrucciones concretas para controlar ruidos y horarios de cierre, así como control de consumo de alcohol en la vía pública.

No se realizan controles específicos de aforo.

El Ayuntamiento cuenta con una ordenanza de contaminación acústica de 1994, si bien está aplicando la legislación valenciana de 2002, ya que no existe una adecuación plena. Con fecha 30 de octubre de 2003 se acordó en Pleno la adaptación de la ordenanza a la normativa autonómica, así como que en ésta deberían contemplarse restricciones durante el verano. Se acordó a su vez la realización de un mapa acústico y la elaboración de un plan de actuación municipal sobre ruidos. El Ayuntamiento, al conocer el proyecto estatal sobre la Ley del Ruido, esperó a su publicación para adecuar la normativa local a la estatal; ahora, tras la aprobación de la Ley, se está elaborando un borrador de nueva ordenanza adaptada a ambas normativas.

Se acompaña relación de denuncias relacionadas con establecimientos, en la que existen supuestos de ausencia de autorización de actividad y funcionamiento, incumplimiento de horarios de cierre así como de aforo, entre otros. Se observa que el protocolo de actuación frente a las denuncias, tanto de vecinos como de la propia Policía local, pasa generalmente por efectuar un requerimiento a la actividad para que cese en su comportamiento, y sólo en determinados supuestos se abre expediente sancionador y de clausura de la actividad. Entre todos los casos aportados, sólo se observan dos expedientes sancionadores y dos supuestos en los que se resuelve conceder un trámite de audiencia previa a la clausura de la actividad consistente en carpa no autorizada.

## **6. Ayuntamiento de Elche.**

El Ayuntamiento de Elche nos envía dos informes a través de su Departamento de Aperturas y Vía pública, un primero con fecha 17 de diciembre de 2003 y un segundo, ampliatorio del anterior, con fecha 10 de febrero de 2004. El citado Departamento remite información recabada de distintos negociados del Ayuntamiento.

Señala el informe que el Ayuntamiento viene cumpliendo escrupulosamente la Orden de la Conselleria de Justicia por la que se regulan los horarios de espectáculos y establecimientos, sin que se haya hecho uso de la posibilidad prevista en el artículo 4.1 del Decreto autonómico 196/97 de 1 de julio, en el que se regulan las especialidades que pueden introducirse en el horario general de espectáculos, así como lo previsto en el artículo 9 de la Orden de 19 de diciembre de 2002, que regulaba los horarios para el año 2003.

Señala sin embargo que otros municipios limítrofes si han hecho uso de esta posibilidad, ampliando horarios de cierre, aportando como prueba de lo anterior copia del BOP de 4 de abril de 2003 en el que se publica el Decreto del Ayuntamiento de Alicante por el que se amplía en una hora el horario autonómico de cierre para los grupos C y E. Este Decreto amplía el horario de cierre dado que en diferentes zonas de

esa ciudad existen grandes aglomeraciones de personas en establecimientos que se prolongan más allá de la hora de cierre, tratando de evitar que un mayor rigor en la aplicación de la medida provoque flujos a otras localidades con el consiguiente riesgo en el tráfico. El horario se amplió durante los viernes, sábados y vísperas de festivos. Nótese que en grupo C se sitúan bares, restaurantes, cafeterías y similares, mientras que en el E están los Pubs, cafés-teatro, cafés-cantante, locales de exhibiciones y locales de atracciones.

En la ciudad de Elche, la Policía local tiene destinadas dos patrullas en exclusiva para la zona de la Zapatillera, dos para el Centro, 4 en Altabix y 2 patrullas de calidad social y ambiental que recorren estas tres zonas; hay otras dos patrullas de especialistas para el resto de la ciudad.

Se realizan inspecciones periódicas a los establecimientos los días en que abren al público; cada trimestre se realiza por parte de la Policía local una relación de incumplimientos. En el segundo trimestre de 2003 sólo constan tres casos de incumplimiento en el horario de cierre en la zona de la Zapatillera.

El Municipio cuenta con una ordenanza ambiental de protección contra la contaminación acústica y vibraciones, que data de 23 de enero de 1998.

En dicha ordenanza se establece la posibilidad de que determinadas zonas se individualicen por disponer de numerosos establecimientos de uso público y ambientación musical, con el objeto de implantar en ellas determinadas medidas y consecuencias jurídicas. Al amparo de esta posibilidad se han tramitado tres expedientes por los que se declararon 3 zonas bajo este régimen.

Así, por Decreto 2448 de 2 de abril de 1998 se declaró como “*zona con numerosos establecimientos de uso público y equipo musical*”, las calles Quinto Albio Horacio, Gabriel y Galán, Martín de Torres, Miguel de Unamuno, Juan Carlos I, Dr. Jiménez Díaz, Durán, Salazar Alonso, y Marcelino Coquillat. También, mediante Decreto de 17 de Junio de 1998 se declaró bajo este régimen diversas calles de la Zona Centro de la ciudad que no procede aquí relacionar por innecesario. Finalmente, por Decreto 3634 de 18 de abril de 2000, se declaró una última zona de la localidad bajo este régimen.

Debe indicarse que esta situación no equivale a la declaración de zona acústicamente saturada, ya que ésta posibilidad está también contemplada en la ordenanza para supuestos más agravados y conlleva unas consecuencias jurídicas distintas. La declaración efectuada sólo conlleva la adopción de medidas de disminución del nivel sonoro exterior, así como la imposibilidad de implantación de nuevas actividades si distan menos de 50 metros de actividades similares. Téngase en cuenta, a este respecto, que otras medidas más agravadas, como la posibilidad de reducir horarios en zonas acústicamente saturadas, no se dan en esta declaración que podríamos concluir en que configura una situación jurídicamente intermedia.

En cuanto a las alternativas de ocio, la Concejalía de Juventud nos acompaña un informe en el que se exponen las diversas áreas de intervención en el ámbito del ocio alternativo juvenil: difusión, cooperación y convivencia, voluntariado, educación para la

salud y sociocultural. El sistema se basa en la existencia de centros juveniles en los que se trata de implicar a través de diversas modalidades a los jóvenes que se sitúan en su área de influencia. En lo que se refiere al ocio alternativo existe una iniciativa denominada “*espai actiu*” dirigida a los jóvenes ilicitanos para los jueves, viernes y sábados a partir de las 22.00 horas, tratándose de actividades culturales, sociales, lúdicas, deportivas y artísticas.

El programa incide en tres aspectos:

-La oferta de una alternativa de ocio y tiempo libre durante el fin de semana y en horario de madrugada desde un enfoque educativo, preventivo y alternativo al ocio consumista actual.

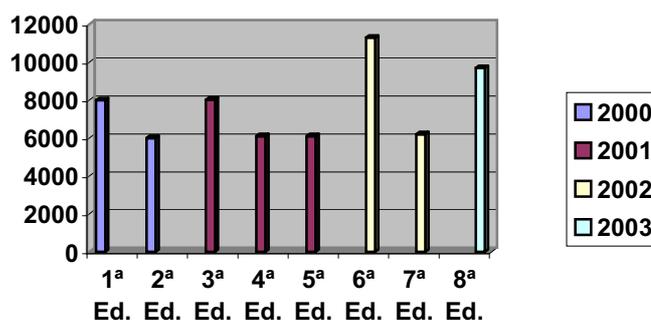
-La implicación de las organizaciones juveniles en el programa con el correspondiente aumento y mejora de la cooperación social de estas organizaciones entre sí, así como el papel que desempeñan en relación al colectivo juvenil de la ciudad.

-El empleo del colectivo juvenil. La oferta de actividades implica, así mismo, incidir en la empleabilidad de los jóvenes desde una actividad que se inserta en los nuevos yacimientos de empleo.

Se han organizado además dos congresos sobre ocio juvenil en los años 2001 y 2003.

El enfoque del programa es la prevención de diversos riesgos sociales y sanitarios presentes en el colectivo juvenil: drogodependencias, enfermedades de transmisión sexual, accidentes, etc, tratando además de promocionar el tejido asociativo y la participación de los jóvenes en la sociedad.

En cuanto a los resultados, se informa que los usuarios habituales del programa son jóvenes entre 14 y 30 años, habiéndose organizado 8 ediciones. En otoño de 2003, fecha de elaboración del informe, se estaba llevando a cabo la novena edición. Se observa en la gráfica de participantes en talleres y actividades deportivas un pico significativo en la 6ª edición, donde se superaron los 11.000 participantes, así como una ligera reducción que sitúa la cifra alrededor de los 10.000 en la última edición –8ª-. En actividades culturales han participado 26.000 jóvenes. Sumados a los participantes en los talleres y deporte suman más de 80.000 participantes en todas las ediciones.



Se acompaña en el informe reportaje fotográfico sobre las sedes del programa espaciatiu: Pabellón Toscar, Centro Sociocultural de Altabix, Ciudad Deportiva y Centro social Pedanías-, donde se muestran carteles anunciadores de las actividades del fin de semana. También se acompañan fotografías de los talleres y actividades realizados, así como los recursos publicitarios utilizados para promocionar el programa.

## **7. Ayuntamiento de Elda.**

Este Ayuntamiento nos remite informe de la Policía Local, en el que se comunica que en la localidad no existe un punto fijo donde se reúnan personas con el objeto de consumir alcohol en la vía pública, aunque se han recibido quejas vecinales por grupos aislados de jóvenes concentrados alrededor de vehículos con la música muy alta y bebiendo. Afirman que los problemas se han solucionado en la mayoría de los casos con la personación de los agentes y la identificación de las personas. Parece ser, por tanto, que no se han sancionado estos comportamientos.

Se informa por otra parte que no existe un número concreto de efectivos policiales para vigilar la práctica del botellón. Se utiliza el servicio ordinario.

Se reciben quejas de ciudadanos por la presencia de ciudadanos en las puertas de Pubs consumiendo bebidas alcohólicas y molestando por el volumen de sus voces al hablar. Este problema se aborda con la personación de los agentes y la advertencia al propietario del local de la prohibición del consumo de bebidas en la vía pública.

No se aporta información alguna sobre las prácticas de ocio alternativo así como el resto de cuestiones relacionadas con la práctica del botellón.

Tampoco se aporta información acerca de la problemática relacionada con la concentración de establecimientos con ambientación musical y los problemas de contaminación acústica que producen los mismos.

## **8. Ayuntamiento de Torreveja.**

El Ayuntamiento de Torreveja ya ha recibido por parte de esta Institución algunos pronunciamientos relacionados con la problemática de la concentración de establecimientos y contaminación acústica correspondiente.

Requerida la información correspondiente a esta queja, el citado Ayuntamiento nos acompaña informe del Negociado de Actividades en los siguientes términos:

Respecto a la práctica del botellón, se informa que el consumo de alcohol en vía pública se produce en la Plaza de Oriente, tratándose de una zona urbana próxima por tanto a viviendas. No hay constancia sin embargo de denuncias de ciudadanos por molestias

causadas en exclusiva por estas actividades, aunque se reciben denuncias telefónicas habituales.

La intervención de la Policía local se concreta en denuncias, decomiso de bebidas y posterior instrucción de los expedientes sancionadores correspondientes. Se instruyeron 50 en el año 2002 y 16 en 2003. La vigilancia de la zona se realiza por parte del servicio ordinario nocturno, que tiene asignados a 7 agentes. En verano hay un servicio especial compuesto por 8 agentes más.

El Municipio cuenta con ordenanza de protección contra la contaminación acústica desde 1998.

No existe un área determinada declarada como Zona Acústicamente saturada.

Se indica que los locales actualmente en funcionamiento cuentan con licencia de actividad, y que aquellos que no disponen de la misma son sancionados. Se acompaña relación de expedientes abiertos en los años 2002 y 2003, que ascienden a un número de 12, constando que sólo en dos casos se ha acordado la clausura de la actividad. Desconocemos la situación del resto de expedientes.

Existe una patrulla formada por un oficial y dos agentes con funciones en materia de control de establecimientos, aunque no tienen asignada esa tarea de manera específica, acudiendo a los mismos sólo previa denuncia de particulares o por controles rutinarios programados. Desconocemos la frecuencia de dichos controles rutinarios.

## **A.2. AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE CASTELLON.**

### **1. Ayuntamiento de Almassora.**

El Ayuntamiento de esta localidad nos comunica que en la misma no existen lugares donde se realicen prácticas de consumo generalizado de alcohol en la vía pública.

Informa la Policía local que durante 2002, de 218 llamadas realizadas por vecinos por molestias producidas por grupos de jóvenes, sólo 6 hacía referencia a reuniones de jóvenes bebiendo alcohol en la vía pública. En 2003, de las 118 llamadas recibidas, sólo una de ellas hacía referencia a este aspecto. Todas las llamadas fueron atendidas.

En lo que se refiere a alternativas de ocio, se nos informa que en 2002 se realizó un proyecto piloto de ocio nocturno durante los fines de semana, y en 2003 se realizaron actividades de cine, exposiciones, viajes, concursos, etc.

Respecto a establecimientos, existen actividades con ambientación musical tales como Pubs y Discotecas. Durante 2002 y 2003 sólo se tramitó un expediente sancionador cada año por incumplimiento de horario de cierre de un Pub.

El número de agentes en servicio nocturno asciende en la localidad a un número entre 3 y 5, que atienden todas las incidencias.

La localidad no cuenta con ordenanza municipal de protección frente a la contaminación acústica, siendo de aplicación únicamente la normativa que al efecto se establece en la planificación general urbanística.

## **2. Ayuntamiento de Benicassim.**

Este Ayuntamiento contesta a parte de las peticiones de información interesadas.

Desde el negociado de actividades se nos remite informe que, en relación con las prácticas de botellón, se indica que pese a existir varias denuncias de la Policía local por este concepto, no se han incoado expedientes sancionadores al respecto. En 2003 se efectuaron 7 denuncias. Se comunica que el Ayuntamiento no ha aprobado un plan municipal sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos.

Respecto a establecimientos, se observa de la documentación remitida que existe un gran número de locales con ambientación musical, que además se concentran en determinadas calles, como por ejemplo, en un número de 21 en la Calle Dolors, 9 en Calle Barberá i Ceprià, 5 en Calle Bayer, 4 en la Calle Leopoldo Querol, etc.

En el informe del Arquitecto municipal, que da cuenta de las determinaciones urbanísticas de aplicación frente al problema de la concentración de establecimientos, se señala que las normas urbanísticas del plan expresan que en la zona de calificación de Casco Antiguo sólo se admite la instalación de bares con ambientación musical en la Plaza Dolores y Calle Josep Barberá y Ceprià. En la zona de calificación del Ensanche, para nuevas implantaciones, el plan sólo admite locales que se sitúen a más de 150 metros con respecto a cualquier implantación existente con ese uso. En zonas de Edificación abierta y Vivienda unifamiliar protegida la distancia mínima ha de ser 250 metros. Finalmente, en zonas de Vivienda unifamiliar aislada y vivienda unifamiliar en hilera no se admiten estos usos.

El Municipio dispone desde mayo de 2003 de una ordenanza de protección frente a la contaminación acústica. No existe sin embargo planificación acústica en la población.

En lo que se refiere a la declaración de zona acústicamente saturada, se informa de que existe un proyecto de declaración de zona saturada en el Casco Antiguo, que está paralizado desde el 21 de octubre de 2002.

Remite el Ayuntamiento una relación de establecimientos según tipo de actividad con una referencia individual a su situación jurídica. Se trata de unos 22 Pubs y un número mucho mayor de bares con ambientación musical.

Es un tanto difícil interpretar la situación real, dado que no se dispone de mayores datos sobre el estado de los establecimientos, sin embargo, se observa que en muchos casos los expedientes de apertura se encuentran en tramitación, lo que significa que existe un

potencial de crecimiento importante de este tipo de establecimientos –Pubs y Bares con ambientación musical-; desconocemos sin embargo si dichos establecimientos están a su vez funcionando durante el trámite, lo que parece deducirse, si bien no se puede afirmar con la información de que disponemos.

Por otra parte, se detectan numerosos supuestos en los que establecimientos figuran sin licencia, o con licencias caducadas, si bien tampoco podemos asegurar que los mismos se encuentren en funcionamiento, y por tanto en situación de clandestinidad.

Se nos comunica que debido al volumen de trabajo que tiene el servicio, las comprobaciones que se realizan en las actividades se limitan a los supuestos en que hay quejas vecinales o denuncias de la Policía local, por lo que se deduce que no se realizan comprobaciones rutinarias periódicas.

Se aporta relación de expedientes sancionadores por carecer de licencia de actividad así como por disponer de ambientación musical sin autorización durante el ejercicio 2002.

### **3. Ayuntamiento de Burriana.**

En cuanto a las prácticas de “botellón”, se informa que no existen lugares donde se realicen tales prácticas con habitualidad, habiéndose detectado esporádicamente este tipo de actividades en la zona de estacionamiento de vehículos de los chiringuitos en la zona estival. Se han recibido no obstante algunas denuncias en relación con concentraciones en una calle de la localidad, que se trataron mediante la vigilancia de la zona, donde no se observó ningún foco.

No se han abierto expedientes sancionadores por parte del Departamento de Actividades con motivo de estos comportamientos, aunque el día 5 de abril de 2002 se denunció a 6 ciudadanos por consumir en la Avda. Tarancón, y el 26 de mayo de ese mismo año se denunció a 5 ciudadanos por esa misma práctica en las naves de Gil Escriche, siendo remitidas las denuncias al negociado de medio ambiente.

Dado el carácter esporádico de estos hechos, no existe personal específico destinado al control de estos problemas.

Se desconoce tanto si existen iniciativas sobre alternativas de ocio nocturno juvenil en la localidad, así como si el Ayuntamiento ha aprobado el Plan de Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos.

Respecto a los establecimientos, la localidad cuenta con un café con ambiente musical, un bar con audición musical, una discoteca, un bar con música en vivo, y un total de 10 pubs. Se informa de las calles donde están situados, si bien desconocemos la ubicación de las mismas, y la posible concentración de dichos establecimientos.

El Ayuntamiento informa que no se realizan comprobaciones rutinarias o periódicas en los establecimientos con ambientación musical para verificar el mantenimiento de las

condiciones previstas en las licencias. Sólo cuando existe cambio de titularidad o denuncias de vecinos se verifica lo anterior.

Acerca de si existen limitaciones de uso en el planeamiento para evitar concentraciones, se informa que el Plan General exige una distancia mínima entre locales de 150 metros en las zonas de Edificación Cerrada, y 250 en zonas de Edificación Abierta, Unifamiliar Aislada y Unifamiliar en Hilera. Respecto al Casco histórico, se indica que la anchura de las calles hace que se incumpla el Reglamento General de Policía de Espectáculos, por lo que la implantación de actividades recreativas allí también resulta limitada por la normativa vigente.

El Ayuntamiento cuenta con ordenanza municipal de medio ambiente donde se incluyen normas sobre contaminación acústica.

No se han aplicado hasta la fecha las previsiones de la legislación valenciana en materia de planificación acústica.

No existe ninguna declaración de área acústicamente saturada.

En materia de horarios, se incoaron en 2002 un total de 5 expedientes sancionadores, estando uno en trámite y cuatro resueltos con imposición de multa. En 2003 el total de expedientes es el mismo, estando uno en trámite y cuatro resueltos con multa.

#### **4. Ayuntamiento de Castellón de La Plana.**

El Ayuntamiento de Castellón envía informe en el que se comunican sólo algunos de los aspectos solicitados, sin que, entre otros, exista pronunciamiento alguno sobre los temas relacionados con la práctica del botellón.

Remite el Ayuntamiento su ordenanza municipal de ruidos y vibraciones que data de 1986.

Remite a su vez parte del artículo 085 de las normas del Plan General de Ordenación Urbana de la localidad, que limita la distancia entre locales con audición musical a 100 metros.

No se pronuncia en su escrito acerca de la existencia de planificación acústica, zonas acústicamente saturadas, así como otros aspectos, entendiéndose en consecuencia que no se han adoptado ninguna de estas medidas.

Se acompaña relación de expedientes sancionadores abiertos con motivo de ejercer la actividad sin licencia, incumplimiento de horarios de cierre, etc, si bien no se informa sobre el estado de dichos procedimientos, por lo que no se puede valorar la eficacia de este Ayuntamiento en la tramitación de los mismos. Cabe destacar la apertura de numerosos expedientes sancionadores durante 2003 a “collas sin autorizar”. Este tipo de locales donde se realizan fiestas y reuniones varias proliferan en la Comunidad Valenciana, y son fuente de grandes molestias a los vecinos, tal como venimos

comprobando en numerosas quejas que acceden a esta Institución, sin que habitualmente cuenten con los permisos municipales oportunos, que pasan por la concesión de una licencia de actividad.

### **5. Ayuntamiento de Moncofa.**

En esta localidad, según informa el Ayuntamiento, no existe una zona concreta donde se concentren actividades con ambientación musical. No obstante, y en el marco del Plan de Explotación de Costas que se concierta cada año con el Servicio Provincial de Costas de Castellón, se adecua una zona en la que se habilita lugar para 4 actividades “chiringuitos” con ambientación musical.

El Ayuntamiento dispone de una ordenanza de prevención frente a la contaminación acústica.

No se informa sobre el resto de cuestiones planteadas.

### **6. Ayuntamiento de Oropesa de Mar.**

Se acompaña por esta Corporación un informe en el que se pronuncia sobre las dos problemáticas referenciadas.

En cuanto a las prácticas de consumo en la vía pública, en Oropesa no hay ninguna zona donde se realice esta actividad con habitualidad. Se recibe ocasionalmente alguna llamada denunciando esta situación, que se resuelve con la personación de los agentes de la Policía Local. Según indica, en tales casos únicamente se ha observado que se trataba de reuniones de jóvenes sin que fuera necesario en consecuencia efectuar denuncias.

La alternativa de ocio que se plantea por el Ayuntamiento es el deporte, así como culturales; se realizan en este último aspecto talleres dirigidos a jóvenes entre 12 y 18 años como teatro, guitarra, malabares, hip hop, juegos de rol, etc, con una aceptación buena. No se indica si estas actividades se realizan en horario nocturno y fines de semana, que en definitiva es lo que comporta una verdadera alternativa a otras prácticas más negativas como son las que se analizan en este informe.

El Ayuntamiento no ha considerado necesario aprobar un plan municipal sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, aunque los Servicios Sociales ofrecen información y orientación a las personas que lo solicitan.

En relación a la problemática de los establecimientos, en Oropesa predominan las actividades de restauración, cafeterías, bares y pubs. Se confirma que existe una concentración de tales establecimientos en la Avenida del Faro.

Existe una ordenanza reguladora de la contaminación acústica desde 1999, que ha sido no obstante muy afectada por la nueva legislación valenciana; los niveles sonoros son

diferentes. El Municipio esta pendiente de que, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria 2ª de la Ley Valenciana de Protección Frente a la Contaminación Acústica, la Generalitat desarrolle la Ley, momento en el que se procederá a adecuar la ordenanza a dicha normativa.

No se ha considerado necesario aprobar un plan acústico municipal, que sólo es obligatorio para Municipios de más de 20.000 habitantes, no sobrepasando esta población dicha cantidad.

No hay zona declarada acústicamente saturada.

Se pretende concentrar las actividades de ocio y deporte en una dotación de suelo urbanizable no programado según el Plan General vigente, para evitar las molestias actuales.

Se indica que todos los establecimientos con ambientación musical cuentan con licencia, ya que en otro caso se acuerda su cierre, como ocurrió en 2002, en el que se decretó el cierre de dos establecimientos; en 2003 se incoó un único expediente cerrándose la actividad voluntariamente por el titular. Desconocemos si en la actualidad existen establecimientos que funcionan sin licencia o acta de comprobación favorable, así como si se practican inspecciones sucesivas, su frecuencia y resultados.

Se ha sancionado a diversos establecimientos por rebasar el horario de cierre. No se da cuenta de los supuestos y del estado de los expedientes, por lo que únicamente puede concluirse en que existen en la localidad supuestos de incumplimiento de la normativa sobre horarios, que han obtenido respuesta sancionadora municipal.

La dotación policial los fines de semana en verano es de 4 agentes, que no tienen como función específica el control de establecimientos, ya que están destinados al servicio ordinario y general de la población. Se destaca la escasez de efectivos de la plantilla actual y la gran cantidad de servicios que deben atender.

Se indica en el informe de la Policía local que se adjunta, que las quejas más comunes se refieren al ruido excesivo del aparato reproductor de sonido musical, así como al incumplimiento del horario de cierre, lo que confirma la deducción que realizábamos más arriba.

## **7. Ayuntamiento de Vall D'Uixó.**

En cuanto a las cuestiones relacionadas con los establecimientos con ambientación musical, el Ayuntamiento informa lo siguiente:

El número de actividades es de 12, de las que 5 son discotecas y el resto pubs o bares con ambientación musical, localizándose la mayoría en dos zonas, las discotecas en el polígono industrial Carmaday, y el resto en una manzana de la población.

No se dispone de ordenanza de protección frente a la contaminación acústica y no se ha declarado ninguna zona como acústicamente saturada. Tampoco se realizan inspecciones periódicas o generales a las actividades, actuándose sólo cuando existen denuncias concretas.

Se indica que las mediciones sonométricas realizadas en las viviendas colindantes a locales no se ajustan en su mayoría a las condiciones previstas en la Ley 7/2002, cuyas determinaciones, sin embargo, no son aplicables a locales preexistentes a falta de desarrollo reglamentario.

Se da cuenta de los expedientes sancionadores correspondientes a 2002 y 2003, abiertos en materia de incumplimiento de horarios –3 establecimientos-, y por ruidos –4 establecimientos, uno de los cuales ha derivado en retirada de la licencia por reiteración de conductas-. En materia de horarios ya no se interviene por ser competencia autonómica.

Generalmente no se realizan controles de aforo, si bien en 2 ocasiones, por denuncia expresa, se realizaron controles en una discoteca y en un pub acreditándose que en ninguno de los casos se sobrepasaba lo establecido en la licencia.

## **8. Ayuntamiento de Vinaroz.**

En lo que se refiere a la práctica del “botellón”, se informa que en el municipio no se realiza esta actividad de manera generalizada; sólo se lleva a cabo en fiestas patronales, carnavales o eventos programados.

Respecto a la problemática de establecimientos, se remite informe en el que consta que existe un total de 35 establecimientos con ambientación musical, tipo pub o discoteca. Según plano adjunto de la localidad, se observa una importante concentración de establecimientos de discoteca y pubs en la zona centro de la ciudad.

El Municipio carece de ordenanza de prevención frente a la contaminación acústica, que se pretende redactar una vez aparezca el reglamento de desarrollo de la Ley.

Teniendo más de 20000 habitantes, el informe reconoce que debe redactarse un mapa acústico, del que actualmente se ha solicitado presupuesto a la Universidad de Valencia.

No hay en el Municipio ningún área declarada acústicamente saturada, si bien según señala el informe podría considerarse que existe un área de estas características en la zona comprendida por la Avda. Jaume I y adyacentes.

Se indica que todos los locales cuentan con licencia de actividad, sin que conste que ninguno funciona de manera clandestina.

Las visitas son esporádicas y previa denuncia.

No tiene constancia el técnico que elabora el informe de que se haya realizado desde mayo de 2002 control de aforo en ningún establecimiento.

Constan en el Plan General de la Población algunas limitaciones para evitar la concentración de establecimientos. Así, el artículo 5.98 del Plan dispone la prohibición de implantar nuevas actividades en un radio de 200 metros contados desde la actividad existente. También a menos de 150 metros de centros docentes.

En la plantilla de la Policía local no hay especialización de funciones. El servicio se refuerza no obstante en horario nocturno los fines de semana. Se realiza el control de cierre de los locales.

### **A.3. AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE VALENCIA.**

#### **1. Ayuntamiento de Algemesí.**

Respecto a las prácticas de consumo de alcohol en la vía pública, según el Ayuntamiento de Algemesí este fenómeno no se produce en la localidad. No obstante, reconoce que a lo largo del año algunos grupos reducidos de jóvenes se concentran en la Plaza de l'Albotaina –zona industrial-, Plaza del Plá –no habitada-, Parque Bernat Guinovart, Plaza E. Valor, Plaza de la Constitución, Plaza de la Rivera y Pasarela del Rio Magre.

Mayores problemas se presentan en la puerta de los bares con ambientación musical, ya que al tener una capacidad reducida concentran personas en la calle que generan molestias y suciedad. Se trata de los locales situados en el casco antiguo de la localidad.

Se han recibido 40 quejas verbales por las reuniones del jóvenes en ambos lugares, habiéndose personado la Policía Local en los lugares problemáticos; no obstante, manifiesta el Ayuntamiento que no ha abierto expediente sancionador alguno por este concepto. La presencia de la Policía suele disuadir estas prácticas, pero sólo se sancionan otros comportamientos, principalmente relacionados con infracciones de tráfico.

La dotación policial en las noches del fin de semana es de dos o cuatro agentes dedicados a este servicio así como al control de establecimientos, aunque periódicamente se incrementa la dotación conjuntamente con la Policía Nacional para realizar actuaciones extraordinarias.

Este Ayuntamiento cuenta con Plan Municipal de Drogodependencias, y dispone de un gabinete con dos profesionales para este tipo de patologías.

Respecto a la problemática de la concentración de establecimientos, como ya se indicó en esta localidad existe este problema en el Casco Antiguo. En la Calle Molí existe un establecimiento, tres en Calle Muntanya, uno en la Calle Nou, tres en la Calle San Josep, y uno en la Calle Castelló.

No dispone este Ayuntamiento de normativa propia en materia de contaminación acústica.

No se ha declarado ninguna zona como acústicamente saturada, si bien existe un acuerdo del Pleno por el cual no se permite la concesión de nuevas licencias de pub o bares con ambientación musical. Está en proceso de revisión el Plan General, estando en estudio la localización de una zona alternativa de ocio fuera de zonas residenciales, prohibiendo estas actividades en las mismas.

Todos los locales cuentan con licencia de actividad, siendo que las inspecciones que se practican lo son únicamente a instancia de parte interesada, previa denuncia de incumplimientos. A este respecto, se informa que se han instruido alrededor de 40 expedientes sancionadores, fundamentalmente por incumplimiento del horario de cierre del establecimiento, así como de los niveles de transmisión acústica al exterior.

Se comunica que no se ha denunciado a ningún local por sobrepasar el aforo permitido, si bien no se informa si se realiza este tipo de control y con qué frecuencia, especialmente teniendo en cuenta que según lo informado los locales de ocio en esta localidad son pequeños y los usuarios tienen que situarse en su exterior por falta de cabida, lo que permite deducir que es muy posible que habitualmente sobrepasen el aforo permitido en su interior.

## **2. Ayuntamiento de Alzira.**

Este Ayuntamiento aborda en primer término la problemática del consumo de alcohol en la vía pública, indicando que tal como este fenómeno se presenta en los medios de comunicación, no existe en la localidad. Se producen focos puntuales en días concretos, especialmente generados en torno a los establecimientos con ambientación musical. Se reconoce que este tipo de situaciones han generado molestias importantes a los vecinos, así como, especialmente, actos de gamberrismo y suciedad en las calles.

Los establecimientos que producen estas situaciones son los situados en la Calle Gandía así como en la Avenida Vicente Vidal, Calle Padre Castells, Calle Costa y Calle Vicente Ferrer; puntualmente se produce el fenómeno en otros puntos de la localidad. No obstante, no existen quejas por la celebración de “botellones”, aunque si por la concentración en el exterior de los locales.

Se indica que el Ayuntamiento no ha sancionado a particulares por consumir en la vía pública. El protocolo de actuación pasa por una primera advertencia, y en caso de falta de colaboración denuncia, lo que no ha ocurrido atendiendo a la reacción favorable de los ciudadanos.

La Concejalía de Juventud ha iniciado en 2004 un programa de ocio nocturno; se trata de un programa piloto con actividades alternativas que se celebran un fin de semana del mes, lo que se incrementará en función de la aceptación y demanda existente. Todos los viernes se realizan actividades culturales y los sábados conciertos de música clásica.

El Ayuntamiento elabora cada año un Plan Municipal de Drogodependencia, donde se desarrollan diversos programas de actuación en prevención de conductas adictivas. La prevención del consumo de alcohol se plantea desde una actuación educativa en los centros escolares y asistencial en la oficina de atención, para formar y sensibilizar a los jóvenes; no se actúa específicamente en relación con el consumo en la calle, sino en general en cuanto al carácter perjudicial de cualquier tipo de consumo.

En lo que se refiere a la problemática de los establecimientos, se comunica la existencia de 12 locales con ambientación musical, todos los cuales cuentan con licencia estando en algún caso pendiente resolver sobre cambios de titularidad. Existe no obstante un supuesto sin licencia, dado que se ha denegado un cambio de titularidad en la anterior autorización.

Dispone este Ayuntamiento de reglamentación propia en materia de prevención acústica, si bien no se han aplicado las previsiones de la Ley Valenciana en materia de planificación acústica, no habiéndose aprobado el plan acústico municipal. Se indica que tampoco la Generalitat ha aprobado el Plan Acústico de Acción Autonómica, que debería servir de base para el resto de planes.

En cuanto al control de los establecimientos, se realiza preferentemente en fin de semana o vísperas de festivo, con una, dos o más dotaciones de servicio.

Se mantiene que en los últimos años se ha realizado un control estricto de los locales, tramitando los correspondientes expedientes sancionadores especialmente en materia de horarios, habiéndose llegado en algún caso a la clausura temporal de la actividad. El protocolo de actuación pasa por una primera advertencia y en caso de reincidencia se procede a elevar la correspondiente denuncia.

No se realizan comprobaciones periódicas o programadas para verificar el mantenimiento de las condiciones previstas en la licencia o su posible alteración. Se interviene previa denuncia, y el Ayuntamiento aporta un listado comprensivo de los expedientes de infracción abiertos. Esta relación demuestra una reacción municipal frente a actividades clandestinas que ha finalizado en la legalización de dichas actividades. Cuestión distinta parece ser la falta de acta de comprobación, ya que en estos casos existen varios expedientes abiertos cuyo estado no nos consta.

Respecto a los controles de aforo, afirma el Ayuntamiento que se han realizado especialmente como consecuencia de denuncias recibidas, exponiendo un supuesto en particular en el que no fue posible constatar la realidad de tales hechos.

El Plan General establece ciertas limitaciones de uso en áreas residenciales, pero no existen disposiciones específicas que permitan evitar hipotéticas concentraciones de este tipo de locales.

### **3. Ayuntamiento de Carcaixent.**

Este Ayuntamiento remite una serie de informes elaborados por distintas dependencias municipales. De todos ellos extraemos los siguientes datos relevantes:

Respecto a las prácticas de consumo en vía pública, el Municipio cuenta con una ordenanza sobre prevención del alcoholismo y el tabaquismo, donde consta prohibición de venta, suministro y consumo de alcohol en la vía pública –art. 12-. Existe un plan municipal de prevención comunitaria de drogodependencias y otras conductas adictivas. En él podemos observar que el Municipio carece de centros culturales municipales o espacios propios para los jóvenes, a excepción de los recintos deportivos. La población de riesgo no suele participar de este tipo de actividades, ni forma parte de los clubs y asociaciones deportivas. Las alternativas de ocio son por tanto escasas en la población.

No se indica en el informe municipal si existen problemas generalizados o localizados de botellón, así como la respuesta sancionadora que se haya podido producir frente a tales comportamientos.

En cuanto a la problemática sobre establecimientos, se da cuenta que en el Municipio no existe ningún área que cuente con la declaración de zona acústicamente saturada. Existe en la localidad una discoteca ubicada en zona de tolerancia industrial, así como dos bares-cafés con ambientación musical ubicados en el casco antiguo. En cuanto a los Pubs, existe un total de dos situados en zona de tolerancia industrial y zona de ensanche. Todos los locales cuentan con licencia de actividad, no constando que excedan o incumplan las determinaciones de su licencia.

No se ha realizado durante 2002 y 2003 ningún control sonométrico en el exterior de los locales, y no existen expedientes sancionadores por incumplimientos en su funcionamiento.

No se han realizado controles de aforo en dichos establecimientos.

El planeamiento municipal, que data de 1998, no establece ninguna limitación de usos referida a evitar concentraciones de establecimientos de ocio en áreas residenciales.

El Municipio cuenta con una ordenanza sobre prevención de la contaminación acústica y vibraciones.

No existe especialización funcional en los efectivos de la Policía local para estos menesteres, cumpliendo con el servicio el personal ordinario de la dotación.

No consta que exista planificación acústica en la población.

### **4. Ayuntamiento de Catarroja.**

Respecto al fenómeno del “botellón”, el Ayuntamiento comunica que existen tres focos donde se ha detectado que esporádicamente se produce esta práctica. No se han

producido sin embargo denuncias por este problema, dado que la Policía local ha logrado erradicar el problema siempre que se presenta mediante la personación en el lugar. Se abrieron por este concepto 9 expedientes sancionadores en 2002, y 2 en el año 2003. Del control de estos problemas se ocupan las patrullas ordinarias.

El Ayuntamiento no ha implantado iniciativas sobre alternativas de ocio nocturno, ya que la práctica del botellón no es por el momento significativa.

Existe un Plan municipal sobre drogodependencias que data de 2002, habiéndose creado una Unidad de Prevención Comunitaria. Se trabaja en la prevención de dependencias en el ámbito escolar, familiar y comunitario, si bien desconocemos si en dicho plan y en su aplicación se realizan actuaciones relacionadas con el consumo de alcohol en el ámbito del ocio, estableciendo alternativas y soluciones.

En cuanto a la problemática de la concentración de establecimientos, el Ayuntamiento comunica que el número de los mismos asciende a siete. Entre ellos hay cuatro locales que distan menos de 100 metros entre cada uno, siendo que el resto distan alrededor de 1000 metros. Existe por tanto un nivel de concentración bajo de establecimientos.

El Municipio no cuenta con reglamentación municipal específica en forma de ordenanza frente a la contaminación acústica, estando regulada esta cuestión en el Plan General de Ordenación Urbana.

Se realizó un mapa sonoro de la localidad en 2000, estando pendiente de revisión en este momento.

En cuanto a las inspecciones periódicas a establecimientos, no se realizan, practicándose únicamente cuando existe reclamación o modificación sustancial de la actividad.

El Ayuntamiento sólo da cuenta de un expediente de sanción y clausura de actividad en relación con un Pub de la localidad, habiéndose resuelto el expediente y posteriormente recurrido en vía contenciosa por el interesado. Se indica que la Sentencia confirmó el acuerdo de clausura, mientras que el interesado, algunas fechas antes, solicitó una nueva licencia por cambio de titularidad estando en trámite su adjudicación.

Del propio informe se infiere, en otro punto, que el citado local está en funcionamiento, lo que pone de manifiesto algo que desde esta Institución se viene detectando en numerosos supuestos de queja a instancia de parte, y que además ya ha sido puesto de manifiesto en informes remitidos por otros Ayuntamientos con motivo de esta investigación. Se trata de la lentitud de los Ayuntamientos para afrontar de una manera contundente los incumplimientos en materia de establecimientos, así como, una vez se adoptan los acuerdos, las situaciones de tolerancia que se producen por la inejecución forzosa de los mismos.

No hay una dotación policial específica para el control de establecimientos, correspondiendo dicha función a la dotación ordinaria.

No existe en el Municipio ningún área declarada como acústicamente saturada.

Se informa que el Ayuntamiento no realiza controles de aforo de los establecimientos, salvo que exista denuncia expresa y con motivo de actos extraordinarios.

## **5. Ayuntamiento de Cullera.**

En cuanto a prácticas de botellón, el Ayuntamiento comunica que no existen situaciones generalizadas de este tipo en la población. Ahora bien, hay cuatro zonas donde se concentran establecimientos de ocio, en las que pueden producirse tales situaciones.

En 2003 se registraron 3 intervenciones que no han sido eficaces, unas veces porque los jóvenes no tenían bebidas alcohólicas, y otras porque estos salieron huyendo al detectar a la Policía, o porque ya habían abandonado el lugar cuando llegaron los agentes.

Se acompaña dossier de la Unidad de Prevención Comunitaria de las Drogodependencias, en el que se comunica que el Municipio cuenta con Plan Municipal de Prevención de Drogodependencias y otras Conductas Adictivas para los años 2003-2007. En ese marco se han establecido mecanismos de coordinación interdisciplinar intentando implicar a los distintos colectivos sociales, incluidos los jóvenes de la población, para tratar estas materias. Una de las líneas de actuación es la atención especial a jóvenes en los que se detecta un consumo abusivo de alcohol, especialmente menores, atendiendo y coordinando acciones en la vertiente psicosocial, educativa y familiar, para ir avanzando hacia la laboral y lúdica.

Desde el Consell Municipal de Prevenció se está planteando un trabajo conjunto dirigido, entre otros aspectos, a controlar el consumo en la vía pública, a sensibilizar a grandes almacenes para que no vendan alcohol a menores, así como la elaboración desde la Alcaldía de un bando recordando la prohibición de consumo para menores de 18 años y en todo caso en la vía pública.

Se observa que desde dicho Departamento se realizan diversas políticas activas para la prevención de estas conductas, así como del consumo de alcohol en general, destacando diversos programas dirigidos a centros de enseñanza, así como campañas directas en los propios locales de ocio destinados a fomentar un consumo no abusivo de alcohol, o actuaciones individualizadas en grupos reducidos de jóvenes en situación de riesgo.

Se detectan algunos programas de ocio alternativo realizados en coordinación con otros departamentos. Destacan las llamadas "*Jornadas lúdico preventivas*", celebradas en coordinación con el Departamento de Deportes, como alternativas de ocio para jóvenes de hasta 16 años, consistentes en la organización de juegos, concursos, graffitis, etc.

Respecto a establecimientos, este Ayuntamiento nos comunica existen algunas normas de planeamiento que pueden reducir las posibilidades de concentración de locales de nueva implantación. En determinadas zonas, entre ellas en el casco histórico, no pueden situarse nuevas implantaciones a menos de 150 metros respecto de las ya existentes. En otras localizaciones, la distancia mínima se extiende a 250 metros.

Existe una zona donde se concentran la mayor parte de los establecimientos de ocio en la población, situada en las Calles Barcelona, Madrid, Algemesí y alrededores. La mayor parte de los locales cuentan con licencia de actividad y acta de comprobación favorable, contándose en un número de 12

El Municipio cuenta con ordenanza municipal de protección frente a la contaminación acústica. No se ha declarado ninguna zona como acústicamente saturada.

Durante el verano se incrementa la dotación policial ordinaria con el objeto de controlar en fin de semana las situaciones de orden público que puedan plantearse en las zonas de concentración de establecimientos de ocio de la localidad. Ahora bien, no existen agentes dedicados específicamente al control de establecimientos.

Se comunica en el informe policial que los protocolos de actuación frente a establecimientos se concretan en el control del horario de cierre, así como el cierre de las puertas y la transmisión de ruidos previa reclamación de particulares, en cuyo caso se procede a realizar la correspondiente medición, y en su caso dar inicio al expediente sancionador que corresponda.

En cuanto a los expedientes sancionadores en 2002 y 2003, el informe municipal acompaña la siguiente tabla:

CONCEPTO QUE MOTIVA EL EXPEDIENTE SANCIONADOR ADMINISTRATIVO	AÑO 2002	AÑO 2003
Carecer de licencia de apertura de establecimientos públicos o realizar espectáculos sin licencia municipal	15	1
Sobrepasar los horarios de cierre de establecimientos públicos.	12	18
Sobrepasar los límites de niveles de contaminación acústica.	8	5
Falta de carteles informadores del tipo de establecimiento, horarios de cierre etc.	0	1

Se señala finalmente que por parte de la Policía local no se han realizado controles de aforo en establecimientos, ignorándose si los mismos han sido realizados por la Policía autonómica u otro cuerpo de seguridad.

## **6. Ayuntamiento de Llíria.**

Respecto a las prácticas de consumo en la vía pública, el Ayuntamiento de Llíria señala que el fenómeno conocido como “botellón” se produce en el polígono industrial “Plà de Rascanya” durante la temporada de verano, dado que en la misma se encuentra abierto un establecimiento en la zona que atrae a los jóvenes. Se trata de una zona relativamente aislada aunque próxima al núcleo urbano –200 metros-. De manera esporádica se realiza esta práctica en el Parque San Vicent, que se encuentra a 2000 metros del núcleo urbano, así como en la Plaza del Trinquet Vell, en el entorno de la Iglesia de la Sang, en pleno núcleo urbano.

Las denuncias presentadas, aunque existen, no pueden determinarse en cuanto se trata de quejas realizadas por vía telefónica y a veces anónimas. Se abrieron durante 2002 y 2003 dos expedientes sancionadores cada año.

La Policía local ha detectado en las zonas de botellón abandono de botellas, vidrios rotos, suciedad y daños en el mobiliario urbano, así como graffitis.

No existe un operativo especial de la Policía local frente a estas prácticas; en el horario nocturno el Municipio cuenta con dos agentes, destinados a prestar el servicio en un término de 232 m<sup>2</sup> con 20.000 habitantes.

Señala el Ayuntamiento que se realizan actividades de ocio juvenil alternativo algunos viernes a la noche en el edificio municipal “espai jove”, si bien no se concretan qué actividades se realizan ni su frecuencia.

No dispone el Municipio de Plan sobre Drogodependencias.

El número de expedientes sancionadores desarrollados durante 2002 y 2003 fueron dos.

Concluye el informe indicando que si bien en la población no existe un problema específico producido por este tipo de prácticas, la situación podría evolucionar hacia situaciones más problemáticas, por lo que el Ayuntamiento asume la necesidad de prevenir y disponer de estudios adecuados para minorar sus efectos.

En lo referente a la problemática relacionada con los establecimientos, nos encontramos en la población con una discoteca situada en zona industrial y ocho pubs en el casco urbano. Estos se concentran en dos zonas concretas de la ciudad.

El Ayuntamiento dispone de ordenanza municipal de protección frente a la contaminación acústica desde 1995. Desconocemos si dicha ordenanza está adaptada a las nuevas exigencias de la legislación de 2002.

No existe ninguna zona que cuente con declaración de zona acústicamente saturada, si bien como indica el Ayuntamiento se dan problemas asociados a la concentración de personas en el exterior de establecimientos que han obligado a la Policía a realizar actuaciones específicas.

Los locales existentes están todos legalizados, contando con licencia de actividad. Se reconoce que algunos locales abrieron antes de contar con licencia, frente a lo que el Ayuntamiento efectuó los oportunos requerimientos que terminaron con una solución favorable.

Se reconoce que no se realiza un seguimiento periódico de las condiciones de funcionamiento de los locales. La razón es la insuficiencia de medios con que cuenta la Corporación, ya que el Servicio Técnico Municipal solo cuenta con un Ingeniero Técnico. De ahí que tampoco se hayan realizado mediciones sonométricas en el interior

o exterior de los establecimientos, así como en las viviendas colindantes, salvo en un supuesto en que medió denuncia previa.

La Policía Local realizó el 20 de diciembre de 2003 un dispositivo especial de control de aforo y otras anomalías en diversos establecimientos, efectuándose cinco actas de inspección. También en noviembre se realizó un control de aforo en cuatro establecimientos.

El planeamiento municipal dispone de limitaciones de uso para evitar la apertura de nuevas discotecas y pubs en la zona del núcleo antiguo; desconocemos cuales son estas limitaciones.

## **7. Ayuntamiento de Ontinyent.**

Respecto a las prácticas de consumo en la vía pública, el Ayuntamiento reconoce que se producen en el entorno de la Ermita de Santa Anna, en el recinto ferial, la Avenida de Germanías, el recinto aduanero, y en el polígono industrial del Plà. De todas ellas sólo una está próxima a núcleos habitados, aunque las concentraciones se producen en la parte no urbanizada.

No se ha recibido durante 2003 denuncia alguna por este problema, si bien si consta en 2002 una denuncia con motivo de la suciedad resultante del fenómeno en la zona del Plà. Por estas circunstancias no se han abierto expedientes sancionadores.

No existe un operativo específico de la Policía local para prevenir y atajar estas prácticas, así como tampoco para los establecimientos.

El Consell local de la Joventut realiza actuaciones dirigidas a establecer alternativas de ocio para los jóvenes; se trata de asesoría psicopedagógica así como diversos cursos de pintura, dibujo, fotografía, medio ambiente, inserción laboral, información sobre drogas etc. Se han realizado talleres sobre drogodependencias en escuelas. Desconocemos si algunos de estos talleres o actividades se ofertan en horario nocturno de fin de semana.

No se ha elaborado un plan municipal de drogodependencias y otros trastornos adictivos.

En cuanto a los establecimientos, remite el Ayuntamiento una relación de aquellos que tienen la categoría de pubs o discotecas. Se acompaña a su vez un plano de situación. Se trata de 15 pubs y 3 discotecas; se observa que existen problemas de concentración de establecimientos al menos en una zona de la población.

El Ayuntamiento aprobó una ordenanza municipal de medio ambiente, sonidos y vibraciones, en 1999. No se ha aprobado sin embargo ninguno de los planes acústicos a que se refiere la legislación valenciana y ninguna zona ha sido declarada acústicamente saturada.

No se realizan comprobaciones periódicas en los establecimientos, actuándose previa denuncia.

Cuando se detecta alguna irregularidad se ordena la imposición de medidas correctoras, y si no se adoptan, se decreta la suspensión cautelar de la fuente perturbadora así como, si procede, la apertura de expediente sancionador. Durante 2002 y 2003 se instruyeron un total de 7 expedientes por infracción de la normativa en materia de contaminación acústica.

No se realizan controles de aforo en los establecimientos, salvo que se observe algún tipo de situación anómala, como podría ser un incumplimiento en el horario de cierre.

Existen limitaciones de uso en el planeamiento dirigidas a evitar la concentración de establecimientos. Concretamente, en áreas residenciales se prohíbe que unas actividades disten de otras menos de 65 metros.

## **8. Ayuntamiento de Paterna.**

No existen en este Municipio, según comunica el Ayuntamiento, prácticas de consumo generalizado de alcohol en la vía pública. Sólo casos aislados. No obstante, en informe del Grupo operativo nocturno se reconoce que se produce esta práctica en la zona de aparcamiento de vehículos del Centro de Ocio “Heron City-Kinepolys”, especialmente desde la apertura en el citado Centro de una discoteca. Indica el informe que los consumidores retiran los envases una vez finalizado el “botellón”. El lugar está alejado de zonas habitadas. Se da cuenta no obstante de una queja vecinal por este fenómeno, que dio lugar a una intervención policial por la que se disolvió una concentración de unos 30 jóvenes.

Se indica por otra parte que existe un número de 4 o 5 agentes policiales en servicio nocturno en fines de semana, lo que hace inviable destinar un operativo policial específico para estas prácticas, que además resulta innecesario ya que las concentraciones son en grupos de unas 20 personas.

El Ayuntamiento dispone desde 2000 de un Plan Municipal de Drogodependencias que incluye un servicio de prevención de drogas y un centro de día de drogodependencias.

Se comunica que la Unidad de Prevención Comunitaria del Ayuntamiento realiza diversas actividades contra las drogas, tales como charlas sobre el alcohol en centros escolares, video forum para jóvenes, stand de bebidas no alcohólicas alternativas en la semana cultural de los IES y otros acontecimientos, campañas de sensibilización frente al alcohol, e intervención precoz sobre jóvenes en situaciones de riesgo por alcohol. Existe una plataforma municipal de debate, de carácter participativo, sobre drogodependencias.

La Policía local, entre otras intervenciones, realiza campañas informativas en comercios sobre la venta de alcohol, así como controlan la publicidad en centros sensibles y espectáculos dirigidos a menores de 18 años. Actualmente se conmutan las sanciones

impuestas por posesión y consumo en vía pública –no se indica de qué sustancias- a aquellos infractores que de manera voluntaria participen en el programa de intervención precoz.

Se comunica por otra parte que desde enero a octubre de 2003 se efectuaron 8 denuncias por infracción de la Ley 3/97 de la Generalitat, tratándose de consumidores aislados.

En cuanto a la problemática relacionada con establecimientos, existen 8 en el casco urbano, 3 en “La Cañada”, y 27 en el centro de ocio antes referenciado, incluyendo en el mismo una discoteca y gimnasio.

El Municipio cuenta con ordenanza de ruidos y vibraciones de 2002, que sin embargo no está adaptada a las previsiones de la Ley valenciana de protección frente a la contaminación acústica, que es posterior; no se han aprobado tampoco ninguno de los planes acústicos que prevé dicha legislación, si bien se consignará partida presupuestaria para ello en 2004. No existe ninguna zona declarada “acústicamente saturada”.

Las comprobaciones a las actividades se realizan previa denuncia vecinal o de la Policía local. No se han abierto expedientes durante 2002 y 2003 por incumplimientos de las condiciones de la licencia en establecimientos, si bien se indica que la potestad sancionadora municipal es ahora muy reducida, tras las últimas reformas legislativas, limitándose a infracciones leves entre las que no se encuentran condiciones de horario o funcionamiento.

Se comunica por parte de la Policía local que se han detectado irregularidades e infracciones en cinco establecimientos durante 2002 y 2003, elaborándose el correspondiente informe por la Policía local. Desconocemos el estado de dichos expedientes.

## **9. Ayuntamiento de Quart de Poblet.**

Se acompaña informe de la Policía local, que acerca de la problemática del botellón pone de manifiesto la inexistencia de lugares específicos en los que se realice un consumo generalizado de alcohol en la vía pública. Sólo han existido dos denuncias vecinales por este concepto, no habiéndose incoado ningún expediente sancionador en cuanto que en ningún supuesto ha podido acreditarse que se estaba consumiendo alcohol.

En materia de establecimientos, se comunica que existen 11 locales con ambientación musical localizados en dos calles de la localidad, por lo que se advierte la existencia de un ámbito de concentración importante de locales.

El Municipio cuenta con ordenanza de ruidos que data de 2001, y no existen áreas declaradas acústicamente saturadas. No se realizan visitas periódicas o aleatorias a establecimientos, interviniéndose únicamente previa denuncia vecinal.

Se han realizado mediciones sonométricas a petición de los vecinos en varias ocasiones, y se abrieron durante 2002 y 2003 un total de tres expedientes sancionadores por incumplimiento del horario de cierre. No se realizan sin embargo controles de aforo por no advertirse este tipo de problemas.

El Plan General actual de la población no contempla limitaciones de uso para la concentración de establecimientos; se está tramitando un nuevo plan, si bien no se indica si en el mismo se incluirá alguna previsión al respecto.

#### **10. Ayuntamiento de Sagunto.**

Este Ayuntamiento informa que la problemática del consumo de alcohol en la vía pública no es habitual en esta población, y por tanto no se plantean alternativas de ocio específicas frente a este problema. Existen no obstante focos puntuales en algunas calles de la ciudad y puerto. No se ha abierto expediente sancionador alguno durante 2002 y 2003 por este motivo. Tampoco constan altercados o desperfectos, aunque si molestias por equipos musicales instalados en vehículos.

No hay plan municipal de drogodependencias, si bien existe un plan de prevención bianual, cuyas determinaciones en cuanto al consumo de alcohol se dirigen a concienciar a la población frente al consumo abusivo.

En cuanto a la problemática relacionada con establecimientos, aparecen en la localidad unos 12 establecimientos con calificación de discoteca o similares, con fuerte concentración en algunas vías, tales como la Avda. del Mediterráneo, donde aparece además un número importante de Pubs, según consta en listado que se adjunta.

Se informa que el Ayuntamiento está dirigiendo su política urbanística en la dirección de trasladar las posibles concentraciones de locales de ocio hacia complejos alejados de la población tales como Puerto-ocio o Alucine, si bien perviven en la localidad, especialmente en la franja marítima, establecimientos de este tipo.

No concurre declaración alguna de zona acústicamente saturada. Desconocemos si el Municipio cuenta con ordenanza en materia de ruidos.

La dotación policial nocturna en fines de semana oscila entre 4 y 6 funcionarios aunque ninguno destinado exclusivamente a control de establecimientos, y se interviene principalmente mediante denuncia previa ciudadana.

#### **11. Ayuntamiento de Sueca.**

Respecto de la problemática del consumo de alcohol en la vía pública, se indica que en diferentes viales de la “zona marítima” se produce una gran afluencia y saturación de jóvenes agravada en verano por la afluencia de ciudadanos procedentes de otras localidades, que producen un ruido excesivo en la zona y problemas de convivencia por

estacionamiento de vehículos, volumen de la música en ellos, y consumo de alcohol “botellón”.

El Ayuntamiento señala que existen diversos programas de ocio alternativo “espai jove”, “sueca sona”, tertulias y excursiones los fines de semana, entre otros.

En lo que se refiere a los establecimientos de ocio, se relacionan varias zonas en las que se concentran los locales, distanciadas bastante las unas de las otras, lo que provoca desplazamientos de jóvenes durante los cuales producen alborotos e incluso actos vandálicos:

-Zona de ocio de la Marítima: no constan datos reseñables.

-Zona de ocio Las Palmeras. Aquí se sitúan dos discotecas en la Vía de San Roc, y sus clientes cuando las abandonan se distribuyen por el núcleo urbano causando molestias constantes y alteraciones graves del orden público

-Zona de La Llastra (Camineros-rotonda). En la misma hay otra discoteca que no tiene suficiente espacio de estacionamiento, lo que provoca que diseminen sus vehículos por el vecindario y causen graves molestias.

-Zona del Perelló. En este núcleo urbano coexisten a su vez dos zonas, la Avenida Isaac Peral, fuertemente saturada de bares y pubs, con terrazas en la vía pública, donde se reúnen gran cantidad de jóvenes con un volumen elevado de música en sus vehículos, causando constantes alborotos. Junto a ello, se sitúa la Avenida Roger de Lauria, también saturada por la masiva concurrencia de jóvenes, y por la gran concentración de locales de ocio.

En temporada invernal acuden a estas zonas jóvenes procedentes de otras localidades, lo que agrava sustancialmente la situación.

Se observa, contrastando un extenso y completo informe de actividades que nos acompaña la Policía local de la localidad, una fuerte actividad sancionadora tanto por consumo de alcohol en la vía pública, comportamientos incívicos y vandálicos asociados al ambiente nocturno, como en materia de disciplina de establecimientos – horarios de cierre, ruidos, terrazas, etc-. Las quejas vecinales que han dado lugar a intervención policial son por los conceptos señalados muy numerosas en la población.

El Municipio cuenta con una ordenanza reguladora de la contaminación acústica, y no existe ningún área declarada acústicamente saturada, aunque se pretende iniciar expediente en la Calle Jaime I.

Se indica que los locales cuentan con licencia de actividad, si bien se reconoce que algunos de ellos se exceden habitualmente de los términos y condiciones predeterminados en dichas licencias. Se han abierto durante 2002 y 2003 expedientes sancionadores a siete establecimientos.

No se realizan controles rutinarios en los establecimientos para verificar el mantenimiento de las condiciones de la licencia. Se realizan mediciones sonométricas preferentemente a raíz de denuncias vecinales.

Cabe concluir en que esta localidad tiene serios problemas de convivencia derivados de la gran cantidad de establecimientos, y ser receptora de flujos de ciudadanos que se desplazan de otras localidades.

## **12. Ayuntamiento de Valencia.**

Respecto a la problemática del botellón, se nos comunica que los lugares donde se observa esta práctica de manera generalizada son el Barrio del Carmen, principalmente la Calle San Dionisio, el Paseo de la Alameda a la altura del nº 38, en las proximidades del Pub Salamandra, la Avenida de Aragón y la Plaza Luis Casanova, aunque esta situación se reproduce en otros lugares, parques, jardines o zonas de ocio de la ciudad.

Se efectuaron un total de 596 boletines de denuncia por parte de la Policía local en el año 2002, ascendiendo a un total de 843 en 2003.

La Policía local realiza servicios específicos en las zonas donde se practica el “botellón”, priorizando los viernes y sábados, asignando el personal necesario atendiendo al número de personas concentradas. Intervienen de una a seis patrullas con dos agentes cada una.

Señala el Ayuntamiento que el Municipio cuenta con un Plan Municipal de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, acompañando copia del programa de actividades para 2004. Cabe destacar, además de distintas actividades preventivas y de ocio alternativo, la existencia en dicho plan de un “programa de reducción de la oferta – actuaciones frente al consumo de alcohol en la vía pública.-“

Señala dicho programa, literalmente, que: *“el consumo abusivo de alcohol realizado por jóvenes a partir de los trece años, en un espacio breve de tiempo, en grupos de iguales, fuera del entorno familiar y preferentemente durante el fin de semana, buscando los efectos psicoactivos que produce el alcohol (método del botellón), significa en la actualidad una práctica de riesgo sobre la que se debe actuar”*.

El objetivo del programa es alcanzar una reducción de la oferta de alcohol entre los jóvenes, disminuyendo el consumo general, y reduciendo los daños que el alcohol produce en los adolescentes así como los problemas sociales que genera su consumo.

El destinatario del programa es tanto la población juvenil como adulta, y para abordar el problema se programan las siguientes actividades:

Promulgar y ejecutar una ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas en la ciudad de Valencia
Cumplir la legislación mediante acciones coordinadas entre la Policía local, el laboratorio Municipal y el PMD

Realizar cursos de prevención de las drogodependencias sustitutivos de las sanciones económicas en menores de edad

El ámbito temporal del Programa es anual, y a su finalización deberán evaluarse sus resultados.

Finalmente, se acompaña informe del Departamento municipal de Juventud, en el que se comunica que dicha Concejalía lleva a efecto desde hace algunos años un programa de ocio nocturno juvenil denominado “A la lluna de Valencia”, en diversos centros municipales de juventud, en el centro deportivo cultural de Patraix, y en el Polideportivo la Rambleta. Se desarrollan actividades varias tales como artes marciales, bailes de salón, algunas modalidades de natación, trabajos manuales, cibercafé, ludoteca, excaletric, etc. Con este programa se pretende acabar con el fenómeno del botellón estableciendo alternativas de ocio.

Respecto a la problemática relacionada con los establecimientos, se comunica a través de diversos informes lo siguiente:

El Municipio de Valencia tiene una dotación de dos agentes asignados en exclusiva al control de establecimientos, encargados de formular las correspondientes denuncias. En ocasiones concretas puede requerirse mayor número de efectivos. Los agentes actúan conforme al siguiente protocolo de intervención:

- 1.- Desplazamiento al lugar y comprobación de la infracción.
- 2.- Petición de documentación al local –permisos, licencias, etc-.
- 3.- Formulación en su caso de la denuncia, levantando el acta que corresponda y entregando copia al titular.
- 4.- Remisión de la denuncia al Servicio competente para tramitar el expediente sancionador.

Señala el informe de la Policía local que la comprobación se realiza habitualmente sobre la base de las denuncias previas de ciudadanos, si bien por iniciativa propia, a través de los Agentes que prestan servicio como Policía de Barrio, pueden realizar comprobaciones singulares al contar con un listado detallado de establecimientos de su zona.

Se llevan a cabo controles de aforo en base a requerimientos o bien cuando se programan actuaciones. En 2002 se formularon 26 denuncias y en 2003 fueron 13 el número de boletines.

Se realizan controles de sonido de ambiente exterior en locales y terrazas, así como de ambiente interior en edificaciones existentes, si bien en el informe del Laboratorio Municipal de Medio Ambiente no consta su frecuencia y criterios de realización –de oficio, previa denuncia, etc-.

En lo que se refiere a la presencia de limitaciones de planeamiento dirigidas a evitar concentraciones de establecimientos de ocio, se comunica que el vigente Plan General de la población, aprobado en 1988 y 1992, permite las actividades recreativas, entre las

que se contemplan las relativas a establecimientos con ambientación musical, sin mayores limitaciones, salvo en las áreas UFA-2 y UFA-3 correspondientes a usos de vivienda unifamiliar en hilera y aisladas. En estas zonas sólo pueden abrirse locales de ocio en actuaciones de más de 20 viviendas y en edificio aislado. En el caso de los Conjuntos históricos protegidos, las limitaciones correspondientes se regulan en su caso en plan especial de protección o de reforma interior.

Se señala que la problemática sobre concentración de establecimientos surge con posterioridad a la aprobación del Plan General, lo que ha obligado a ir adaptando la normativa en función de la problemática, características y localización de los problemas. Así, el planeamiento ha sufrido diversas modificaciones que han dado lugar a la inclusión de varias disposiciones adicionales. También se han modificado las ordenanzas del PEPRI del Carmen, aprobadas en 2002, que dan lugar a la incorporación de una disposición adicional específica para esta zona. Lo mismo ha ocurrido con motivo de la modificación de las ordenanzas del PEPRI del Mercat así como de Velluters, ambas en 2003.

Una primera modificación, llevada a efecto mediante Resolución de la Conselleria de Obras Públicas de 11 de noviembre de 1997, de aprobación definitiva de la modificación del Plan General de Valencia, prohibió la implantación de discotecas, salas de fiesta, salas de baile, y locales de exhibiciones especiales, en edificios de uso dominante residencial o mixto con uso residencial, incluso en patios de manzana. Esta misma modificación estableció un estándar de concentración según el cual, *“a fin de evitar efectos acumulativos, no se autorizará la implantación de actividades destinadas a discotecas, salas de fiesta, salas de baile, cafés teatro, cafés concierto, cafés cantante, locales de exhibiciones especiales, pubs, así como bares, cafeterías restaurantes, salones de banquetes y similares, en un radio inferior a 65 metros”*.

Mediante acuerdo del Pleno de 25 de octubre de 2002, se procedió a modificar las ordenanzas del PEPRI –Plan especial de protección y reforma interior- del Barrio del Carmen de 1991, mediante la incorporación de una disposición adicional al citado plan en la que se extienden las limitaciones previstas en el planeamiento general en cuanto a las distancias reseñadas a los pubs, bares, cafeterías y similares situados en el Barrio del Carmen aunque no cuenten con ambientación musical –se excepcionan las calles Guillem de Castro y Blanquerías-.

Finalmente, mediante acuerdo del Pleno de 28 de marzo de 2003 se modificaron las ordenanzas del PEPRI del Barrio del Mercat de 1993, incorporando una disposición adicional en el citado plan con el mismo sentido y alcance que en el caso anterior, así como de las ordenanzas del PEPRI del barrio de Velluters de 1992, también con el mismo sentido y alcance –excepto calles Guillém de Castro y Baron de Carcer-.

Existe ordenanza sobre ruidos, sin embargo, ningún informe señala si se ha procedido a aprobar la planificación acústica requerida por la legislación valenciana.

### **13. Ayuntamiento de Villamarchante.**

Este Ayuntamiento únicamente contesta a dos de las cuestiones planteadas, afirmando que el resto corresponde a otros Departamentos de los que no hemos recibido informe alguno.

La primera de las cuestiones contestadas hace referencia a las alternativas de ocio para jóvenes. El Ayuntamiento aborda esta cuestión desde tres concejalías. La Concejalía de Bienestar Social programa diversas actividades a lo largo del año principalmente en fechas de fiestas y vacaciones. Se organiza a su vez una semana de la juventud. Desde 2001 funciona una asociación denominada “Clandestí” cuya finalidad es ofrecer actividades de ocio alternativas al consumo de drogas.

Desde la Concejalía de Cultura se organizan diversas actividades en el centro multiusos tales como proyección de cine entre otras. Desde la Concejalía de Deportes se realizan algunas actividades de esta naturaleza con un amplio horario.

Respecto a la planificación, este Ayuntamiento informa que desde 1998 dispone de un Programa Municipal de Prevención de Drogodependencias que desarrolla la Concejalía de Bienestar Social. El programa incluye actuaciones relacionadas con el consumo de alcohol en la vía pública.

### **14. Ayuntamiento de Xativa.**

En cuanto al fenómeno del “botellón”, el informe de la Policía local que se acompaña al oficio municipal señala que las concentraciones de jóvenes se producen principalmente en los polígonos “A”, “B”, “C”, “D”, “F” de la localidad, todos ellos ubicados en las inmediaciones o fuera del casco urbano; allí se encuentran la práctica totalidad de discotecas y Pubs de la ciudad. El botellón se produce básicamente cuando finaliza el horario de apertura de los locales, alrededor de las 8.00 horas, permaneciendo en su exterior numerosos clientes que portan en sus vehículos bebidas. La actividad disminuye en poco tiempo.

En la zona centro, Plaza Mercat y C/Corretgeria, se concentran a su vez varios locales de ocio y durante el verano existen varias terrazas autorizadas; en invierno, varios clientes se sitúan en el exterior y consumen bebidas procedentes de los locales en vasos de plástico. En el resto del casco urbano se han detectado focos esporádicos de consumo.

No se ha abierto ningún expediente sancionador por prácticas de consumo generalizado de alcohol en la vía pública. La intervención efectuada por la Policía local ha consistido en la disposición de controles de vigilancia para evitar alteraciones del orden y daños en bienes públicos y privados.

El Departamento de Juventud remite informe sobre el “Programa de Ocio Alternativo XOC (Xátiva, Oci Contracorrent). Se indica que desde 2002 se inició un programa de

ocio alternativo frente al botellón. Se realiza una serie de actividades las noches de los sábados para ofrecer ocio alternativo a los jóvenes de edad inferior a 30 años.

El programa arrancó mediante un mailing a toda la población de entre 14 y 30 años, consultándoles sobre las actividades que podrían ser de su interés. Junto a ello se realizaron varias charlas informativas en centros educativos. Se destaca que éste es el único programa de ocio alternativo en la Comunidad Valenciana que con carácter previo recaba la opinión de los potenciales participantes.

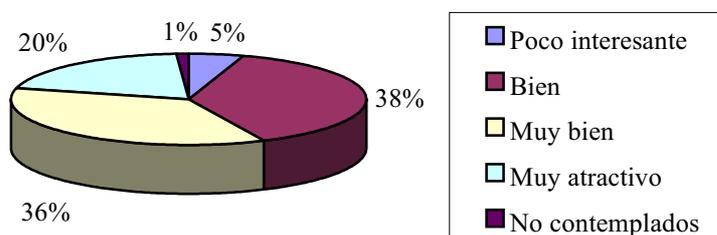
Recibidas las contestaciones, se elaboró un calendario de actividades. En un primer programa se realizaron actividades de fútbol siete, senderismo y submarinismo, mediante la utilización de instalaciones municipales o concertando instalaciones privadas. Asistió una media de 25 personas de todas las edades. La valoración fue altamente positiva, pese al pequeño número de participantes.

La segunda edición del XOC volvió a llevarse a efecto con más actividades como taller de radio, campeonato de básquet, taller de teatro y animación, etc. La participación media subió hasta las 30 personas y no hubo de suspenderse ninguna actividad por falta de participantes.

Concluye el informe con una valoración positiva del programa si bien manifiesta que está en fase de implantación. Se está trabajando en la cuarta edición del XOC, que se llevará a cabo a mediados de 2004. Se señala en el informe que el objetivo de implicar al adolescente para motivar un cambio en sus hábitos se logró en un 50% debido a que dicho cambio precisa una continuidad del programa para atraer finalmente a un mayor número de jóvenes.

Se acompaña gráfica de aceptación y valoración del programa realizada a 341 jóvenes de la población procedentes de Institutos de Enseñanza Secundaria de la Ciudad:

#### Qué te parece el XOC?



Finalmente, señalar que el Municipio está integrado en la Mancomunidad de Municipios La Costera-Canal, que consta de un número de 22 Municipios y que dispone de competencias en materia de bienestar social. Se acompaña informe de dicha Mancomunidad, en el que se comunica que la misma cuenta con un plan mancomunado-municipal de actuación en prevención de drogodependencias.

Dicho plan, a fecha de enero de 2004, estaba siendo adaptado; su vigencia es de cinco años revisables. Se indica que respecto de la Ley Valenciana 1/2003 de 1 de abril, se llevará a cabo la incorporación de los programas correspondientes y actuaciones establecidas, para la posible corrección del consumo generalizado de alcohol en la vía pública.

Respecto a la problemática de los establecimientos, el Ayuntamiento aporta diversos datos de interés en el informe de la Policía local que adjunta. Al parecer, los establecimientos existentes, tanto discotecas como Pubs, se concentran en los polígonos industriales de la localidad así como en el casco antiguo, donde además en verano existen varias terrazas. Concretamente, existen 8 pubs y 5 bares con ambientación musical en el casco antiguo, 2 pubs en zona urbana, y 4 discotecas en distintos polígonos industriales.

Señala este Ayuntamiento que cuenta con reglamentación propia en materia de contaminación acústica desde 1999.

La planificación acústica prevista por la legislación valenciana está siendo desarrollada por una empresa privada, que a su vez realiza la auditoría medioambiental del municipio, con el apoyo de la Diputación provincial. Cuando finalicen sus trabajos se podrá elaborar el mapa acústico de la población y adoptar las medidas necesarias para minimizar el impacto acústico de las diversas actividades.

Se acordó en 1988 la suspensión temporal de admisión a trámite de solicitudes de licencia de actividad para locales de ocio en el centro histórico, hasta la aprobación de una nueva ordenanza municipal sobre prevención de la contaminación acústica, no habiéndose permitido la apertura de nuevos locales en este tiempo; sólo se han autorizado cambios de titularidad y algunas ampliaciones para introducir mejoras en la insonorización.

Se ha obligado a todos los establecimientos de la zona a la instalación de limitadores acústicos en la fuente musical, calibrados y precintados por los servicios técnicos para que no puedan superar los 85 db.

Todos los locales tienen acta de comprobación favorable, excepto un local que está cambiando la titularidad y otro que debe finalizar el trámite de obtención de la licencia de funcionamiento.

En cuanto a limitaciones de uso derivadas del planeamiento general, hay algunas limitaciones para la zona de casco antiguo grado I y grado II; en el primero de los casos, las actividades de “pub” no pueden implantarse cuando se contabilicen más de cinco establecimientos en un círculo de 300 metros de radio con centro en el que se pretenda abrir. Aparece a su vez un estándar de aparcamientos para este tipo de implantaciones. No se indica cuál es la limitación existente en relación con la zona casco antiguo grado II.

El servicio policial nocturno se presta mediante 3 o 4 agentes, incrementándose en festivos en tres efectivos más, dos de ellos con especial atención a las zonas de bares y

otro en el servicio de grúa municipal. Se controla de manera estricta los horarios de cierre de actividades y se realizan pruebas de sonometría. Se informa de la actividad sancionadora y de imposición de medidas correctoras, que es la habitual en los casos que venimos relacionando.

Durante 2002 y 2003, como resultado de estos controles, se han instruido un total de 8 actas de denuncia y expedientes sancionadores por incumplimiento de horarios de cierre, así como por realizar actividades no autorizadas; también se elaboraron varias actas con motivo de excesiva transmisión de ruidos.

Finalmente, se reconoce que dada la escasez de efectivos policiales se hace muy difícil realizar comprobaciones de aforo en los establecimientos, de manera que pueda acreditarse efectivamente el número exacto de usuarios en el interior de los mismos.

#### **A.4. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA VALENCIANA.**

##### **1. Conselleria de Territorio y Vivienda.**

Aclara esta Administración que las competencias en materia de control de los fenómenos de concentración de jóvenes en la vía pública corresponden a las Administraciones competentes en materia de seguridad ciudadana y orden público. Afirma que en el marco establecido en la legislación contra la contaminación acústica valenciana, corresponde a la Conselleria actuar de forma subsidiaria ante problemas acústicos generados por locales de ocio.

Señala la Conselleria que actualmente se encuentra en fase de elaboración el Plan Acústico de Acción Autónoma previsto en la legislación valenciana. Respecto al seguimiento y control acerca de las iniciativas municipales para aprobar planes acústicos, sus competencias se encuentran reguladas en los capítulos III y IV de la Ley 7/2002, artículos 24 y 29, comunicando que en la actualidad se está trabajando en el desarrollo reglamentario de la norma.

Como consecuencia de denuncias vecinales, el área de Inspección del Territorio ha realizado varias actividades de inspección, sin que se hayan producido actuaciones de oficio debido a la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición transitoria de dicha norma que establece un plazo de 6 meses para que los locales con licencia se adapten a lo establecido en la Ley.

En el año 2003 se abrieron 79 expedientes por denuncia, 35 de los cuales corresponden a actividades desarrolladas por locales de ocio.

No se ha ejercido hasta el momento la posibilidad de actuación subsidiaria dada la ausencia de planes municipales de contaminación acústica. Por el contrario, se ha optado por realizar requerimientos a los Ayuntamientos para que ejerzan las competencias que la Ley 7/2002 les atribuye. Se ha informado a los mismos de 72 de

los 79 expedientes iniciados por esta Conselleria, habiendo actuado los Ayuntamientos en 19 de las ocasiones.

Respecto a la actividad sancionadora directa de la Conselleria, debido a lo expuesto, sólo existe un expediente sancionador iniciado que se encuentra en tramitación.

La Conselleria sólo tiene constancia de una declaración de zona acústicamente saturada, situada en la “Zona Xúquer” de la ciudad de Valencia.

Manifiesta finalmente la Conselleria que, ante la creciente preocupación de las cuestiones señaladas por esta Sindicatura, y a la vista del elevado nivel de denuncias existentes por contaminación acústica, está considerando incluir en el Plan de Inspección de la Conselleria para 2004 como campo de acción prioritaria la inspección y control de las actividades con un potencial contaminador acústico elevado.

En documentación anexa, se aporta información acerca de los expedientes iniciados por la Conselleria en materia de contaminación acústica (Anexo I) y escritos remitidos sobre las mismas a los Ayuntamientos (Anexo II). Exponemos a continuación los Ayuntamientos a los que la Conselleria ha enviado los oportunos requerimientos interesando su intervención en relación con actividades con ambientación musical generadoras de molestias:

MUNICIPIO	ACTIVIDAD
ALBATERA	DISCOTECA
ALGEMESI	BAR-PUB-DISCOTECA
ANNA	BAR
AYORA	PUB DISCOTECA
BENICARLO	PUB CHIRINGUITO
CAMPELLO	DIVERSOS BARES
CREVILLENTE	CAFÉ BAR
EL PUIG	PUB
GANDIA	DISCOTECA
GUARDAMAR DEL SEGURA	PUB LOCALES DE OCIO
LLIRIA	VERBENA
MONCOFAR	CHIRINGUITOS
MONTESA	DIVERSOS PUBS
NULES	RESTAURANTE ORQUESTA
ONTINYENT	CAFETERIA
ORIHUELA	DISCOTECA
OROPESA	PUB
PEGO	PUB
ROCAFORT	PUB
TABERNES VALLDIGNA	PUB
TARBENA	PUB DISCOTECA EN PISCINA MUNICIPAL

Como puede observarse, las intervenciones autonómicas en esta materia tienen carácter puntual y se desarrollan con motivo de denuncias vecinales. Atendiendo a la dimensión de la problemática analizada, la valoración no puede ser positiva ya que se observa un grado de incumplimiento en materia de contaminación acústica muy elevado en la Comunidad Valenciana, y una proliferación excesiva de situaciones de tolerancia municipal frente al fenómeno, lo que precisaría una intervención autonómica más intensa.

Por otra parte, del contenido de la documentación recibida como Anexo II, se deduce que dicha intervención se limita, en la mayor parte de las ocasiones, a requerir información al Municipio en cuanto a las actuaciones realizadas frente a la detección de un problema de esta naturaleza, interesando sucesivamente su intervención. No parece que esta modalidad de actuación esté siendo suficientemente eficaz.

A modo de ejemplo, podemos señalar las actuaciones seguidas frente al Ayuntamiento de Pego con motivo de una denuncia por ruidos procedentes de un Bar con ambientación musical. Se realizó un primer requerimiento solicitando informe acerca de las actuaciones efectuadas por el Ayuntamiento en relación con el problema, volviéndose a reiterar el mismo el 4 de septiembre de 2003. Al parecer, que nos conste, el Ayuntamiento no contestó a dichos requerimientos, desconociéndose el estado del expediente.

Una situación similar acontece por una reclamación frente a otro establecimiento con ambientación musical, situado en este caso en término del Campello, en el que consta un primer requerimiento de 28 de julio de 2003 y un segundo de 20 de noviembre de dicho año, ambos sin contestación. Un caso todavía más sangrante se produce en el Municipio de Oropesa, en el que consta que un determinado Pub de la población produce reiteradas molestias y excede los términos de su licencia –se trata en realidad de una discoteca-, y ha dado lugar a tres requerimientos de la Conselleria merced a reiteradas denuncias vecinales, desconociendo si tales actuaciones han resultado finalmente eficaces.

## **2. Conselleria de Sanidad.**

Comunica esta Conselleria que el Plan Autonómico Valenciano sobre Drogodependencias y otros Trastornos adictivos 1999-2002 concluyó en su periodo de vigencia, sin que se haya aprobado un nuevo plan. No obstante, señala que las actuaciones que pueden incidir más directamente en el problema que es objeto de estudio en este expediente, concretamente la problemática del botellón, quedan incluidas en el ámbito de la legislación que en materia de drogodependencias existe en la Comunidad Valenciana desde 1997, que en la actualidad viene dada por el Decreto legislativo 1/2003 de 1 de abril, cuyo artículo 18.4 prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas entre otros lugares en la vía pública, salvo en lugares autorizados o en días de fiestas patronales o locales.

Las competencias de control y sancionadoras, recuerda la Conselleria, corresponden a los Ayuntamientos, y sólo en el supuesto contemplado en el artículo 54.2 debe intervenir la Conselleria de Sanidad: se trata de aquellos casos en que las actividades o hechos constitutivos de infracción excedan del ámbito territorial de un Municipio, así como cuando denunciado el hecho, y previo requerimiento al Ayuntamiento, éste no incoe el correspondiente expediente sancionador en el plazo de un mes desde el requerimiento.

Como señala la Conselleria, el primer supuesto no suele acontecer, ya que el consumo se da en un término municipal. En cuanto al segundo, que contempla la posible actuación subsidiaria de la Conselleria, se señala que *“no se ha tenido constancia de situaciones que pudieran ser englobadas en la segunda excepción, y que, en consecuencia requieran la intervención directa de la propia Conselleria de Sanidad. En este sentido, la inexistencia de casos en los que se hubiera detectado una dejación de funciones por parte de las Administraciones locales, es entendido por este Centro Directivo como muestra fehaciente de un adecuado grado de cumplimiento de la aplicación de las medidas contenidas en el Decreto legislativo 1/2003”*.

Pasa a relacionar el informe, a continuación, las actuaciones de prevención efectuadas. El fundamento de la prohibición de consumo en la vía pública no es otro que limitar uno de los principales factores que inciden en el abuso del alcohol por parte de los jóvenes, como es la presión del grupo. El beneficio adicional de evitación de las molestias es, a juicio de la Conselleria, colateral a este objetivo principal.

Es por tanto un elemento más de una política de prevención más amplia que dispone de una dotación global de 3 millones de Euros y que pretende evitar el consumo de alcohol en la juventud. Para ello se han creado 60 Unidades de Prevención Comunitaria destinadas a elaborar programas de prevención local dirigidos escolares, profesores, padres y otros colectivos, un programa de prevención escolar para la totalidad de centros, y campañas específicas dirigidas a consumidores en locales de ocio con la participación activa del sector empresarial *“Asociación Controla Club”*, mediante el programa *“Si te pasas te lo pierdes”*.

En el marco de las actuaciones de colaboración con los Ayuntamientos que despliega la Conselleria, cabe destacar que regularmente la Dirección General de Atención a la dependencia insta a los Ayuntamientos al estricto cumplimiento de la legislación en esta materia. Desde la Ley de 1997 han sido cursados diversos escritos informativos y recordatorios en cuanto a la aplicación de la citada norma frente al *“botellón”*. Se han realizado también reuniones de trabajo sobre la aplicación de las medidas legales especialmente para pequeños municipios.

Según la Conselleria, tales recordatorios no son tanto llamadas de atención sobre posibles incumplimientos, sino más bien comunicaciones que pretenden evitar una posible *“despriorización”* de las actuaciones frente a estos comportamientos especialmente con el cambio de Corporaciones; esta situación fue detectada claramente en 1999, pero no parece haberse reproducido tras las últimas elecciones municipales de 2003.

En el ámbito sancionador, se reitera en el informe que no ha sido preciso asumir competencias municipales al amparo del artículo 54.2 del Decreto legislativo; únicamente en los casos en que bien la Guardia Civil, bien particulares, se han dirigido directamente a la Dirección General de Drogodependencias, se ha procedido a remitir las denuncias a los Ayuntamientos, constando el estricto cumplimiento de sus obligaciones por parte de los mismos.

Aporta finalmente la Conselleria el resultado de una encuesta realizada en 2002/2003 por parte de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que interroga sobre los lugares de consumo de alcohol de los menores entre 12 y 18 años, en la que se señala que la Comunidad Valenciana es la cuarta Comunidad Autónoma con menor prevalencia de consumo de alcohol en la vía pública.

Escolares valencianos que manifiestan consumir alcohol en la vía pública. (14 a 18 años)	Promedio nacional
13.9 %	20.9 %

Los resultados por provincias muestran sin embargo que la provincia de Valencia se sitúa cerca del promedio nacional.

Datos de consumo de alcohol en la vía pública por parte de menores en la Comunidad Valenciana. Datos por provincias.

ALICANTE	CASTELLON	VALENCIA
12.1 %	11.2 %	18.6 %

Señala finalmente la Conselleria que se ha observado en los últimos años un ligero descenso en los datos sobre prevalencia de uso del alcohol en la población valenciana mayor de edad, que ha pasado de ser un 7% en 1996 al 6.3% en 2002, según encuesta elaborada sobre una muestra de 2000 casos con un error estimado de +- 2%.

### 3. Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

Afirma esta Conselleria que carece de competencias en materia de “botellón” así como “concentración de establecimientos con ambientación musical”, lo que corresponde a otras Consellerias y a los Ayuntamientos.

Informa por tanto únicamente en relación con las materias objeto de su competencia, que son:

- Control de horarios de apertura y cierre.
- Control de aforos.

Afirma que la intervención en ambos ámbitos se realiza tanto de oficio como a instancia de parte interesada mediante la presentación de la oportuna denuncia, y se lleva a cabo por parte de funcionarios de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscritos a la Comunidad Valenciana, así como por funcionarios de la Policía Local y Guardia Civil. En los dos primeros casos, cabe destacar las inspecciones ordenadas por la Dirección General de Interior, así como las actuaciones coordinadas con las Policías locales.

Se informa únicamente de las actuaciones realizadas durante 2004 en la provincia de Valencia, resultando los siguientes datos:

PROVINCIA DE VALENCIA	Actas de inspección	Expedientes sancionadores iniciados
Exceso de aforo	23	3
Venta y suministro de alcohol a menores	1	-
Venta y suministro de tabaco a menores	1	-
Presencia de menores en espectáculos donde tienen prohibida la entrada	1	1
Incumplimiento del horario de cierre	153	50

## **B. VALORACIÓN PRELIMINAR DE LA SITUACIÓN EXISTENTE EN LA COMUNIDAD VALENCIANA A LA LUZ DE LOS INFORMES RECIBIDOS.**

Atendiendo a la información recabada de las distintas Administraciones a las que se solicitó informe, procede en este momento establecer una serie de resultados preliminares sobre los distintos aspectos que motivaron la presente investigación.

### **B.1. PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON EL CONSUMO DE ALCOHOL EN LA VÍA PÚBLICA.**

#### **1. Lugares en que se produce el fenómeno.**

En términos generales, podemos indicar que salvo en algunos casos, la gran mayoría de los Ayuntamientos consultados niegan que en sus términos municipales se produzcan situaciones generalizadas de concentración de personas en la vía pública con el objeto de consumir bebidas alcohólicas.

Especialmente en los Ayuntamientos pequeños y medianos, se reconoce que existen localizaciones concretas donde grupos reducidos de jóvenes se reúnen circunstancialmente, a menudo alrededor de sus vehículos, para consumir alcohol.

Muchos Ayuntamientos reconocen que la problemática del consumo de alcohol en la vía pública se produce en el exterior de los locales de ocio nocturno. Muchas veces

dichos locales tienen una dimensión reducida, de manera que los usuarios, cuando la concurrencia es mayor, salen al exterior del establecimiento y consumen allí, provocando graves molestias al vecindario que tiene que soportar el ruido que la permanencia de estos ciudadanos, sus conversaciones, y en general un comportamiento mediatizado por los efectos que el alcohol produce.

No siempre se trata de una problemática relacionada con la limitación del aforo de los locales, sino simplemente con que algunos ciudadanos prefieren consumir al aire libre especialmente en época veraniega o cuando hace buen tiempo.

El cierre del establecimiento es causa a su vez de que los usuarios del mismo permanezcan durante un tiempo en su exterior concentrados, bien con bebidas procedentes de su interior, bien previamente almacenadas en sus vehículos. Algún Ayuntamiento que ha reconocido esta situación afirma, sin embargo, que tales concentraciones no son demasiado duraderas, si bien en el caso de referencia tales situaciones de cierre de establecimientos tipo discoteca se producían a las 8 de la mañana, lo que desde luego condiciona y limita esta práctica.

Ningún Ayuntamiento comunica la existencia de espacios acotados y acondicionados para estas prácticas, salvo cuando se trata de fiestas patronales u otros eventos especiales.

## **2. Denuncias y expedientes sancionadores tramitados.**

La actividad sancionadora ejercida frente a estas prácticas no es plenamente satisfactoria y en la mayor parte de las ocasiones ha podido comprobarse que es ciertamente reducida. En los Ayuntamientos donde se dan situaciones concretas de consumo en la vía pública, aún siendo habituales, casi nunca se realizan denuncias que den lugar a la incoación de expedientes sancionadores.

La Policía local reacciona generalmente cuando existen denuncias vecinales, no siendo habitual que lo hagan de oficio. Recibida la denuncia, se personan en el lugar de los hechos e inducen de esta manera, por su propia presencia, o informando a los jóvenes de la infracción que cometen, a la disolución de las concentraciones. A menudo los jóvenes abandonan la zona cuando advierten que la Policía local va a personarse en el lugar, huyendo de su presencia. Esta situación hace difícil practicar las oportunas denuncias.

Estimamos, en base a la información recibida, que normalmente se toleran estas prácticas cuando no tienen un carácter generalizado, pese a que la infracción por este concepto no se hace depender en la legislación valenciana de la dimensión de las concentraciones o de su habitualidad.

Si escasas son las denuncias, aún lo son más los expedientes sancionadores tramitados; además, nos encontramos con muchos Municipios que pese a reconocer que existen casos de consumo en la vía pública perfectamente localizados, no han abierto expediente sancionador alguno.

En aquellos Municipios en que se detecta una mayor actividad sancionadora, tal como ocurre por ejemplo en la ciudad de Valencia, queda acreditado que no se han atajado estas prácticas con carácter definitivo, en cuanto siguen existiendo lugares en los que se desarrollan; con todo, el efecto disuasorio de este tipo de intervención es innegable, haciendo mejorar la situación respecto a las situaciones de mera tolerancia. Se trata por tanto de una respuesta necesaria, que debe ir acompañada por otro tipo de actuaciones de carácter preventivo y de fomento del ocio alternativo.

### **3. Efectivos policiales: especialización y suficiencia.**

La inmensa mayoría de los Municipios contactados carecen de dotaciones específicas para prevenir y en su caso denunciar estas prácticas, correspondiendo este tipo de intervenciones a los agentes que cubren el servicio ordinario.

Se preguntó a los diferentes Ayuntamientos las dotaciones policiales en servicio en horario nocturno, habiéndose constatado que suelen disponer de medios muy limitados para atender sus servicios. En algunos casos los Ayuntamientos nos comunican que les resulta imposible atender adecuadamente las quejas vecinales por este concepto, ya que la escasez de medios personales no hace posible ejercer una función eficaz.

Con la limitación de medios existente resulta imposible o muy difícil establecer plantones fijos de efectivos policiales en las áreas donde se produce la concentración, lo que resulta en caso de poder realizarse plenamente efectivo al disuadir a los jóvenes de concentrarse para llevar a cabo esta práctica.

Cuando el fenómeno ya se ha producido y existe un número importante de jóvenes consumiendo, la intervención policial se hace extraordinariamente complicada, especialmente si la dotación no es muy amplia, ya que la represión del comportamiento genera el lógico rechazo por parte de los individuos concentrados, que pueden adoptar comportamientos violentos que superen la capacidad de reacción de los agentes. La cuestión deriva entonces en un problema grave de orden público.

### **4. Iniciativas municipales para implantar alternativas de ocio en horario nocturno.**

En nuestra investigación nos hemos encontrado con un número reducido de Ayuntamientos que mantengan programas de alternativa de ocio juvenil en horario nocturno y fines de semana, si bien existen ejemplos de bastante interés. La evaluación de estas iniciativas nos parece sumamente positiva, en cuanto puede inducir a los jóvenes a practicar un ocio más sano, si bien creemos que debe relativizarse la eficacia actual de estos programas, muchos de los cuales están en fase de implantación.

Modificar los hábitos de los jóvenes exigiría un mayor esfuerzo en todos los Municipios para a través de programas atractivos ofrecer una alternativa si no sustitutiva de la tradicional “marcha”, al menos si complementaria y con un fin claramente educativo y cultural.

Nos parece interesante la iniciativa del Municipio de Xàtiva, en cuanto a la elaboración del programa “*Xàtiva ocio contracorrent*” con la previa participación de los potenciales usuarios, permitiendo que estos manifiesten sus intereses y preferencias; de esta manera se favorece el éxito del programa anticipando su aceptación. No obstante, como reconoce el Ayuntamiento, el programa no ha tenido un éxito masivo de asistencia, siendo todavía reducida su penetración en la sociedad. Según el informe municipal, es necesario el mantenimiento y potenciación del programa para conseguir su progresión y consolidación.

Convenimos en que este tipo de iniciativas deben potenciarse y valorarse en el medio y largo plazo, ya que se trata de modificar hábitos muy arraigados. Animamos desde esta Institución a que los Ayuntamientos fomenten y profundicen en este tipo de actuaciones.

Otros municipios cuentan también con programas interesantes que merece la pena destacar aquí; es el caso del Municipio de Elche, que cuenta con un programa bastante completo denominado “*espai actiu*”, así como la ciudad de Almassora, que cuenta con un programa piloto de ocio nocturno; Alzira cuenta también con un programa propio, tal como los Municipios de Cullera, Ontinyent y Sueca, o el programa del Ayuntamiento de Valencia denominado “*A la lluna de Valencia*”.

Algunos Ayuntamientos informan de la existencia de actuaciones de fomento del ocio alternativo pero en horarios distintos al nocturno, lo que no corresponde con el objeto de esta investigación al ser iniciativas interesantes y necesarias pero no constituir una alternativa a las prácticas del botellón, que se producen en un horario distinto.

Sólo ocho de los Municipios consultados cuentan por tanto con un programa específico de ocio nocturno, lo que se sitúa escasamente en el entorno del 30% del conjunto. No se trata además, generalmente, de programas permanentes y consolidados, siendo experiencias que los Ayuntamientos deben implantar y desarrollar con mayor dedicación.

## **5. Planificación municipal y autonómica en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos; determinaciones y programas sobre el “botellón”.**

Es notoria la ausencia generalizada de este tipo de planificación en los Municipios, pese a que el artículo 43 del Decreto legislativo 1/2003 de 1 de abril obliga a todos los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes a contar con este instrumento y hacerlo ejecutar, de conformidad con el Plan Autonómico de Drogodependencias y otros Trastornos adictivos.

De todos los Municipios consultados, llama la atención que sólo Algemesí, Alzira, Carcaixent, Catarroja, Cullera, Paterna, Villamarchante, Xàtiva –este último es un plan mancomunado entre varios municipios- y Valencia afirman contar con este plan. Algunos Municipios como Oropesa manifiestan no contar con él por no serle exigible en función de su población, otros simplemente manifiestan no disponer de él, y algunos, simplemente, no informan al respecto; entre estos Municipios podemos destacar por su

dimensión ciudades como Alicante, Castellón, Elche, Alcoi, Benidorm, Sueca, o Elda entre otros. El Ayuntamiento de Sagunto comunica por su parte que no cuenta con este plan, aunque sí con un plan bianual de carácter similar.

Otra cuestión de interés radica en que hemos observado que en estos planes no se presta generalmente atención a la problemática del consumo de alcohol en la vía pública. Normalmente en los planes que hemos podido consultar se aborda la problemática del alcohol como una patología general del comportamiento, programando actuaciones de prevención destinadas principalmente a intervenir en el entorno educativo y familiar del sujeto.

El Ayuntamiento de Xàtiva manifiesta sin embargo que en el plan mancomunado se estudiará la incorporación de acciones específicas frente a estas prácticas de consumo. Sólo hemos podido comprobar este extremo en el caso del Plan de la ciudad de Valencia, que incluye un programa específico frente al botellón, lo que debe destacarse.

Creemos que la programación de acciones específicas frente a estas prácticas en los planes sobre drogodependencias merecen una clara atención, ya que creemos que este tipo de actuaciones son especialmente relevantes ya en el contexto del “botellón” se favorece la presión del grupo frente al individuo y le induce a iniciarse o desarrollar su consumo de estas sustancias.

En cuanto a la Conselleria de Sanidad, parece restar importancia a la introducción en la Planificación Autonómica sobre Drogodependencias de programas específicos frente al botellón, aludiendo a que su prevención y represión encuentra su cauce en la Ley de 1997. Por otra parte, no se ha actualizado el plan autonómico anterior sobre drogodependencias, lo que resulta censurable. Entendemos que en dicho plan deben tener cabida las cuestiones relacionadas con este tipo de comportamientos adictivos, que son bastante extendidos en la Comunidad Valenciana.

## **6. Valoración del problema por las Administraciones consultadas.**

En términos generales, los Municipios consultados, especialmente los medianos y pequeños, minimizan el problema del “botellón”, afirmando que se trata de fenómenos concretos que no producen especiales problemas en la población.

Algunos Ayuntamientos, sin embargo, han obviado pronunciarse sobre el problema, aunque por otras quejas a instancia de parte tramitadas por esta Institución, así como por informaciones periodísticas, procedentes de asociaciones y colectivos ciudadanos, y por la comprobación efectuada por el personal de esta Institución, que el problema se produce, como ocurre, significativamente con el Ayuntamiento de Castellón.

Ciertos Ayuntamientos constatan la gravedad del problema, que se basa en unos hábitos que están consolidándose en la Comunidad como por otra parte ocurre en numerosos puntos de España.

La Conselleria de Sanidad parece en su informe minimizar la incidencia actual de este problema, afirmando haber realizado varios recordatorios a los Ayuntamientos especialmente con motivo del cambio en las distintas Corporaciones con motivo de las elecciones municipales, indicando que detectó una cierta relajación en el nivel de control de estas prácticas en 1999, que sin embargo no se ha observado con la misma intensidad en 2003.

La información estadística que aporta parece indicar que a juicio de esta Conselleria la situación global de este problema está bajo control, al situarse claramente por debajo de la media nacional. No disponemos de datos que puedan contradecir los porcentajes barajados por la Conselleria, que provienen además de estadísticas realizadas a nivel nacional, por lo que no es posible contraponer ningún argumento.

No obstante, atendiendo a la experiencia que venimos acumulando en esta Institución a raíz de numerosas quejas tramitadas a instancia de parte, podemos afirmar que con independencia de este tipo de datos de carácter general, lo cierto es que el fenómeno existe y es particularmente acusado en algunos Municipios, lo que genera graves molestias en el vecindario, amén de los efectos en la salud pública, decididamente negativos, que conllevan en sí mismas estas prácticas que inducen a hábitos de consumo negativos.

La tolerancia municipal que se observa frente a numerosos supuestos, especialmente cuando son casos puntuales, se trata de concentraciones menores de personas, o simplemente existe una insuficiencia de medios para atajar estos comportamientos, debe corregirse estableciendo estrategias globales que pasen entre otras cosas por la potenciación de las alternativas de ocio nocturno, la elaboración de campañas informativas y educativas, la presencia preventiva de la Policía local en las zonas de concentración, y la aplicación de medidas sancionadoras cuando proceda.

Una intervención más intensa de la Conselleria de Sanidad, en colaboración con los Ayuntamientos, ejerciendo cuando proceda la potestad de intervención subsidiaria que la Ley de Prevención de Drogodependencias establece en su artículo 54.2, sería así mismo deseable. De los informes municipales recibidos hemos tomado constancia de que en numerosos casos situaciones denunciadas por la Policía local no han derivado en la apertura de expedientes sancionadores, lo que debe atraer la competencia de la Conselleria en el marco de lo establecido en el citado precepto, no afectándose con ello el principio constitucional de garantía de la autonomía local de municipios y provincias, ya que la salud pública es una competencia compartida que si bien comporta un interés local indudable se extiende al ámbito de intervención del resto de Administraciones territoriales y singularmente la autonómica.

## **B.2. PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON LOS ESTABLECIMIENTOS DE OCIO.**

### **1. Ordenanzas municipales específicas contra la contaminación acústica y adaptación a la legislación valenciana.**

De los informes recibidos hemos podido constatar que los Municipios que cuentan con este instrumento normativo son la mayoría de los contactados. En concreto, disponen de ordenanza sobre ruidos los Municipios de Alicante, Castellón, Moncofa, Benicassim, Oropesa, Alzira, Carcaixent, Cullera, Liria, Ontinyent, Paterna, Quart de Poblet, Sueca, Valencia, Xátiva, Denia, Elche y Torreveja.

Carecen de ella Almassora, Vall d'Uxó, Algemés, Catarroja, Alcoi, y no se pronuncian sobre el particular los Ayuntamientos de Sagunto, Biar, y Elda.

Un aspecto a destacar es la constatación de que la mayor parte de las ordenanzas son anteriores a la entrada en vigor de la legislación sobre contaminación acústica valenciana, habiendo indicado algunos Ayuntamientos que por este motivo sus ordenanzas no están adaptadas a las determinaciones fijadas por aquella norma. Algunos de esos Ayuntamientos han iniciado procesos de revisión y adaptación de dichas ordenanzas, cosa que resultaría desde luego deseable en todos los casos.

Es cierto no obstante que la Disposición Transitoria primera de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre sólo obliga a adecuar las ordenanzas preexistentes a lo establecido en dicha Ley en el plazo de un año desde la aprobación del reglamento de desarrollo, razón de peso que junto a otras aconsejan el pronto desarrollo reglamentario de la norma. Estimamos que ello no impide en todo caso que los Municipios acuerden adaptaciones de sus ordenanzas, especialmente en lo referente a los límites de inmisión acústica.

Señala algún Ayuntamiento –caso de Vinaroz- que no ha aprobado ordenanza específica a la espera de que la Generalitat proceda al desarrollo reglamentario de la Ley de protección frente a la contaminación acústica.

Se observa por otra parte que los Municipios que carecen de ordenanza en materia de ruidos disponen de alguna ordenación al respecto bien en ordenanzas de carácter más amplio –ordenanzas ambientales (caso de Burriana y Benidorm)-, o bien en el planeamiento general de la población. No son los segundos, especialmente, instrumentos idóneos para regular una problemática específica y compleja como es la contaminación acústica, dado que los planes urbanísticos tienen un objeto distinto aunque lógicamente deben regular los usos y establecer en su caso limitaciones por razón del tipo de actividad. Por ello resultaría conveniente que estos Municipios procedan a aprobar las correspondientes ordenanzas.

## **2. Planificación acústica municipal y autonómica.**

La Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de protección frente a la contaminación acústica, establece como uno de sus pilares fundamentales la aprobación de unos instrumentos de ordenación estratégica comprensivos de los distintos ámbitos de producción de este tipo de contaminación.

En el marco de la planificación acústica local, el proceso arranca con la elaboración del mapa acústico de la localidad, que es un instrumento imprescindible para conocer de

manera precisa la situación concreta del estado acústico del municipio, y poder definir a través del programa de actuación las medidas necesarias para minimizar el impacto acústico generado por las diferentes actividades. Así se expresa la exposición de motivos de la citada Ley.

En efecto, todo proceso de planificación pretende ordenar ex novo o reordenar situaciones existentes con un objetivo determinado, que en el caso de la contaminación acústica no es otro que lograr una mayor calidad de vida de los ciudadanos. Se debe partir por ello de un adecuado conocimiento de la realidad; el mapa acústico cumple dicha función, debiendo analizar los niveles de ruido existentes en la localidad, proporcionando información acerca de las fuentes sonoras mediante las mediciones pertinentes.

Constatada esta realidad, y con la información recabada, se debe elaborar un programa de actuación en el que se definirán las medidas a adoptar para corregir las deficiencias y problemas advertidos en el proceso de obtención de la información. Entre las medidas correspondientes pueden incluirse las de ordenación de actividades existentes o futuras, el establecimiento de sistemas de control de ruidos, y programas de minimización de la producción y transmisión de ruidos, entre otras.

El mapa acústico y el programa de actuación integran conjuntamente el plan acústico municipal, debiendo destacarse que en su procedimiento de elaboración debe tener cabida la participación de los ciudadanos y asociaciones vecinales interesadas.

La aprobación de estos planes es obligatoria según dispone el artículo 22 de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, en todos los Municipios de más de 20000 habitantes. El Ayuntamiento de Oropesa justifica precisamente en este dato –no alcanzar ese número de habitantes- la no aprobación de plan acústico municipal.

Debe señalarse no obstante que la anterior no es la única condición de obligatoriedad prevista por la Ley, en cuanto que los municipios que no alcancen esa población, además de tener facultad de elaborar el plan, pueden venir obligados a aprobar planes zonales para aquellas áreas que presenten una fuerte concentración de actividades y establecimientos públicos, y generen contaminación acústica por su propio funcionamiento o por la actividad de sus usuarios, o en supuestos de proximidad con determinadas vías de comunicación.

Pues bien, de acuerdo con la información recibida por los diversos Ayuntamientos, queda claro que se está muy lejos de una situación simplemente aceptable en esta materia.

De todos los Municipios contactados ninguno de ellos dispone de plan acústico municipal, y por el momento sólo consta que el Ayuntamiento de Denia ha adoptado un acuerdo por el que se ordena la elaboración del mapa acústico y plan de actuación municipal, que el Municipio de Catarroja dispone de un mapa acústico de la localidad, que Paterna informa acerca de su intención de consignar una partida presupuestaria para la elaboración del plan acústico en los presupuestos de 2004, y que el Municipio de Xàtiva está elaborando el mapa acústico de la población.

Algún Ayuntamiento nos ha señalado que no dispone de plan municipal en la medida en que tampoco se ha elaborado el plan autonómico. A este respecto, la Conselleria de Territorio y Vivienda manifiesta en su informe que el Plan Acústico de Acción Autonómica está actualmente en fase de elaboración, sin detallar su estado actual así como las previsiones acerca de su futura aprobación.

Desde luego, resulta ya oportuno señalar, después de un año y medio desde la entrada en vigor de la Ley, que la Conselleria debería extremar sus esfuerzos para aprobar a la mayor brevedad el citado plan, dada su relevancia especialmente en materia de coordinación de actuaciones, prevención y reducción de fuentes sonoras, así como por su función pedagógica en el ámbito de la ciudadanía y de las Administraciones implicadas.

No obstante, no parece que ésta sea una excusa admisible para eludir la aprobación de la planificación acústica local, ya que de ninguna manera la Ley autonómica de protección contra la contaminación acústica condiciona la aprobación de estos planes a la previa existencia del plan autonómico.

### **3. Declaraciones de zona acústicamente saturada.**

Resulta ciertamente significativo que ninguno de los Municipios contactados comunique la existencia de una declaración de “*zona acústicamente saturada*” en su término municipal. En algún caso se indica que se está en fase de estudio o iniciado el procedimiento para dicha declaración, pero no consta que esto se halla llevado a efecto.

No obstante, en el informe de la Conselleria de Territorio y Vivienda –no así en el cursado por el Ayuntamiento de Valencia- se señala que existe una zona declarada acústicamente saturada en la Comunidad Valenciana, tratándose de la “Zona Xuquer” de la ciudad de Valencia. No tiene esta Conselleria constancia de la existencia de otra declaración de esta naturaleza.

En algún caso, como en el Ayuntamiento de Alicante, se ha calificado en el planeamiento urbanístico municipal a determinada zona como acústicamente saturada, conllevando como medida resultante la suspensión de nuevas licencias o ampliación de establecimientos.

El Municipio de Denia afirma tener en estudio la declaración de una zona del término municipal como acústicamente saturada; por su parte, el Municipio de Sueca comunica la pretensión de iniciar un expediente para la declaración de la Calle Jaime I como zona acústicamente saturada, si bien no nos consta que se haya iniciado el trámite. Benicassim tiene por otra parte un expediente de declaración en marcha que sin embargo se encuentra paralizado desde 2002

Algún Municipio ha adoptado, sin contar con dicha declaración, acuerdos a los que expresamente habilita la misma, como puede ser la suspensión en el otorgamiento de nuevas licencias de actividad, caso por ejemplo de Algemesí. También el Municipio de

Elche dispone de una declaración que, si se quiere, configura una situación intermedia, en cuanto comporta el establecimiento de alguna de las limitaciones propias de las zonas acústicamente saturadas; se trata de la denominada: “*declaración de zona con numerosos establecimientos de uso público y equipo musical*”.

Esta situación es ciertamente sorprendente, teniendo en cuenta que en muchos de los municipios consultados existen fuertes concentraciones de establecimientos en determinadas zonas, especialmente en los cascos históricos o áreas de costa, y en ellos se dan problemas graves por molestias al vecindario derivados de los efectos acumulativos del ruido, que se produce especialmente a consecuencia de los flujos de personas que transitan entre los establecimientos, y que incluso se concentran en su exterior para consumir bebidas o simplemente para conversar.

Desde luego, los Ayuntamientos deberían priorizar este tipo de declaraciones que pueden facilitar la imposición de medidas tales como la limitación de horarios de cierre, la imposibilidad de conceder nuevas licencias de actividad, prohibir la circulación de vehículos, o cualesquiera otras que se consideren adecuadas para reducir los niveles de contaminación acústica, y ello de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre.

Hay que tener en cuenta que esta declaración no es potestativa para las Corporaciones locales, ya que según establece el artículo 28.2 de la citada Ley deben ser declaradas bajo este régimen todas las zonas que sobrepasen determinados niveles de sonido durante el periodo que fija la norma. Evidentemente, para determinar esta obligatoriedad es preciso que se realice un análisis acústico de las diferentes zonas del término municipal, lo que conecta con la elaboración de mapas acústicos y por tanto con la problemática antes señalada.

En cuanto a la Conselleria de Territorio y Vivienda, nada señala en su informe acerca del ejercicio de sus potestades en la materia, y en particular su seguimiento y control acerca de las iniciativas municipales para aprobar declaraciones de zonas acústicamente saturadas, haciendo referencia únicamente a que sus potestades en esta cuestión, así como en la elaboración de los planes acústicos municipales, tienen el alcance que prevén los artículos 24 y 29 de la citada Ley.

Con ello se quiere significar que la intervención de la Conselleria se limita exclusivamente al papel que la Ley le otorga en el curso de un procedimiento cuya iniciación y resolución corresponde al Ayuntamiento, y en el que sólo interviene mediante la emisión de actos de trámite. Afirma la Conselleria al hilo de lo anterior que está trabajando en el desarrollo reglamentario de la norma.

Ello no obsta, sin embargo, a que deba recordarse a la Conselleria que según determina el artículo 4 de dicha norma la Generalitat y las Corporaciones deben ejercer las competencias que respectivamente les atribuye la Ley de forma coordinada a fin de garantizar la eficacia en su aplicación, debiendo prestar tanto la Generalitat como las Diputaciones provinciales asistencia técnica y financiera a los Municipios. Esta determinación impide que la Conselleria pueda inhibirse de cualquier responsabilidad frente a la inactividad de los Municipios.

Convendría en consecuencia que la Conselleria recordara y requiriera a los Municipios el cumplimiento de estas obligaciones y de forma coordinada cooperara con aquellos en la elaboración de los informes y estudios oportunos para determinar la necesidad de efectuar este tipo de declaraciones, todo ello sin perjuicio de que, en el supuesto de una clara y contumaz dejación de funciones por parte de los Municipios en esta materia, la Conselleria pudiera ejercer las potestades de sustitución que prevé el artículo 60 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de bases del régimen local.

#### **4. Limitaciones de uso establecidas en el planeamiento municipal con el objeto de evitar la concentración de establecimientos de esta naturaleza.**

Los Planes Generales urbanísticos suelen contemplar, según ha podido comprobarse en los informes recibidos, determinadas limitaciones relacionadas con la implantación de establecimientos, si bien sólo algunos establecen previsiones específicas para evitar la concentración de los mismos. Este tipo de previsiones atienden principalmente a la fijación de distancias mínimas entre los locales, que en cada municipio varían.

En ocasiones, como ocurre en el caso de la ciudad de Valencia, no existían limitaciones en la planificación general originaria, habiéndose decretado las mismas mediante modificaciones posteriores. Esta situación ha favorecido la producción de situaciones de concentración de usos que ahora generan un grave problema dado que se han consolidado derechos y generado prácticas de difícil corrección.

Algunos Ayuntamientos, tales como Oropesa o Sagunto, entre otros, pretenden incidir en la fijación de mecanismos que favorezcan el traslado de los establecimientos a zonas no habitadas, fuera de la población, lo que nos parece una medida interesante.

#### **5. Incumplimientos más comunes en materia de establecimientos.**

Tanto sobre la base de los informes recibidos por las distintas Administraciones, como por la propia experiencia acumulada en los últimos años por esta Institución a partir tanto de actuaciones de oficio como especialmente a instancia de ciudadanos, podemos concluir que las situaciones de incumplimiento de la normativa de actividades más comunes son las siguientes:

A) Funcionamiento de actividades que carecen de licencia de apertura o que habiéndola obtenido en su día se produce un cambio en la titularidad no autorizado. Venimos observando, lamentablemente, que este fenómeno es bastante común en los Municipios valencianos, existiendo situaciones de tolerancia que sólo se superan transcurrido mucho tiempo –incluso años– desde que se denuncia la situación por parte de los ciudadanos afectados.

Formalmente, la legislación de actividades calificadas es clara y contundente a este respecto, en la medida en que ordena la clausura de la actividad con la simple concesión de un breve trámite de audiencia al titular de la misma. En la práctica, pocas veces se

ejerce esta potestad en los términos en que está prevista, observándose dilaciones indebidas en su aplicación.

En los casos que nos llegan a esta Institución, hemos podido observar que incluso cuando procedemos a resolver expedientes recomendando el ejercicio de tales potestades, las Administraciones son renuentes a ejercerlas, debiendo efectuar un seguimiento continuo de tales situaciones para observar su cumplimiento.

Evidentemente, la situación anterior no es idéntica en todos los Municipios, ya que algunos de ellos reaccionan adecuadamente, pero es un fenómeno bastante extendido.

B) Actividades que funcionan con licencia pero sin haber obtenido el acta de comprobación favorable. La casuística relacionada con esta situación es también elevada, observándose situaciones de tolerancia en el mismo sentido apuntado anteriormente.

La inexistencia de este acta impide también el ejercicio de la actividad, lo que es lógico en cuanto que para la obtención de la licencia el interesado únicamente ha tenido que acreditar la adecuación jurídica de su actividad sobre el papel; es en este momento cuando el Ayuntamiento, girando la oportuna visita, puede comprobar que efectivamente lo planteado por parte del interesado ha sido ejecutado adecuadamente, y que la instalación está por tanto en condiciones de funcionar sin generar molestias o riesgos tanto a los usuarios del establecimiento como a terceros.

Convendría en este aspecto que se guardara un mayor rigor por parte de las Administraciones actuantes.

C) Modificación no autorizada de la actividad o incumplimiento de condiciones previstas en la licencia –actividades que exceden los términos de la licencia otorgada-. Este aspecto es igualmente preocupante, puesto que una actividad que inicialmente puede haber sido adecuadamente autorizada y comprobada, puede variar sus condiciones de funcionamiento en el futuro; puede a su vez empeorar su funcionamiento como consecuencia de unas actividades de mantenimiento inadecuadas, insuficientes o inexistentes.

Hemos observado de los informes recibidos que casi ningún Ayuntamiento y Conselleria ejercen potestades de seguimiento de oficio, mediante campañas de inspección periódicas, actuando normalmente cuando se producen denuncias por parte de los ciudadanos afectados.

Esta es la praxis administrativa habitual no sólo en estos ámbitos, dado que la insuficiencia de medios personales y materiales de las distintas Administraciones públicas suele relegar las actuaciones de oficio a un segundo plano; con todo, estimamos que debería profundizarse en este tipo de campañas, ya que hay determinado tipo de incumplimientos, especialmente en materia de condiciones de seguridad y salubridad de establecimientos, entre otros, que no suelen ser denunciados por los ciudadanos, que o bien no perciben el problema, o consideran tales situaciones como inevitables o consustanciales a la actividad.

D) Superación de condiciones de emisión sonora establecidas en licencia o previstas en la ordenanza municipal o ley autonómica. El problema del ruido es especialmente sensible en nuestra sociedad, y la tutela de los derechos afectados por su problemática ha recibido en los últimos años un fuerte respaldo tanto a nivel normativo como jurisprudencial. Sobre ello volveremos con mayor detalle más adelante.

Las Administraciones deben, a requerimiento del ciudadano afectado, o incluso de oficio, practicar las mediciones sonométricas correspondientes para acreditar la superación de los niveles de emisión acústica, adoptando las medidas correspondientes que pueden llevar desde la imposición de medidas correctoras a la clausura de actividades, amen de la imposición consiguiente de sanciones.

En esta materia, la respuesta de las Administraciones locales y Autonómicas no es suficiente tal como demuestra el elevado número de quejas que vienen siendo presentadas ante esta Institución.

El siguiente cuadro expresa el número de quejas que dieron lugar a procedimientos en cada una de las anualidades correspondientes, en materia de contaminación acústica, así como en lo que se refiere a la problemática de la localización espacial de usos con significada incidencia colectiva, que hace referencia a la problemática específica de las concentraciones de locales de ocio; de todo ello se dio cuenta en los Informes Anuales presentados por esta Institución ante las Cortes Valencianas:

#### QUEJAS ANTE EL SINDIC DE GREUGES

Anualidades	Contaminación acústica	Concentraciones de ocio
Año 2000	112	1
Año 2001	75	3
Año 2002	94	4
Año 2003	78	2

Pese a que cuantitativamente el número de quejas sobre concentraciones de ocio parezca no demasiado significativo, debe señalarse que corresponden a áreas poblacionales que afectan a un amplio grupo de ciudadanos, dado que se trata de núcleos de ocio de grandes dimensiones.

-Año 2000: la queja corresponde a 40 vecinos de una calle del Municipio de Aspe, donde se situaban numerosos establecimientos tipo “pub” en una vía de reducidas dimensiones.

-Año 2001: las tres quejas iniciadas ese año correspondieron a diversos Municipios de la Comunidad. En primer término, al Municipio de Guardamar del Segura, promovida por una Asociación de Vecinos en relación con diversas calles del núcleo urbano. Junto a ésta, una asociación de vecinos y veraneantes de Torrevieja presentó queja por la masiva concentración de jóvenes en un barrio de la localidad; finalmente, una asociación de vecinos y comerciantes de

la ciudad de Valencia denunció la misma situación en el Centro histórico de Valencia: barrio del Carmen.

-Año 2002: Una primera queja fue inadmitida en cuanto se constató que estaba en tramitación un recurso jurisdiccional frente al Decreto de la Alcaldía de Elche por el que se autorizaba una ampliación del horario de cierre de los establecimientos situados en este caso en el barrio de la “Zapartillera”. Otra queja se abrió por este tipo de problemática en la ciudad de Silla, por la concentración de establecimientos en la zona denominada “Quatre Camins”. Una tercera queja fue promovida por una asociación vecinal de Guardamar del Segura, por las molestias que generaban los establecimientos de la zona centro. En este caso, la Institución ya había realizado los correspondientes pronunciamientos por la queja presentada en 2001, que no habían sido finalmente atendidos, procediéndose a la apertura de una nueva queja. Finalmente, la cuarta queja se refiere a las molestias generadas por la concentración de locales en el Casco antiguo del Municipio de Xátiva

-Año 2003: Se tramitó una queja interpuesta por la Asociación de Vecinos de Santa Pola Centro, como consecuencia de las molestias causadas por la concentración de establecimientos en la zona así como las prácticas de botellón. Junto a ella, se tramitó una queja también de Asociación vecinal por la ampliación temporal de horarios en fiestas realizada por el Ayuntamiento de Xátiva, en la que los ciudadanos se quejaban de que ya venían siendo sometidos a graves molestias a lo largo de todo el año por la concentración de establecimientos existentes en la zona.

Las quejas relacionadas con la problemática del “botellón” están integradas en el grupo correspondiente a la contaminación acústica, tal como se ha venido dando cuenta en los Informes Anuales;

E) Incumplimientos en materia de horarios de cierre: este tipo de incumplimientos son especialmente graves desde la óptica de la producción de contaminación acústica, ya que la apertura de los locales favorece la concentración de jóvenes tanto en su interior como en su exterior, generando además flujos constantes de usuarios que se desplazan entre ellos. El cierre de los locales da lugar al traslado de los usuarios a otros emplazamientos, o sencillamente a su dispersión, ocasionando al menos una reducción significativa del problema.

Según los informes recibidos, queda clara constancia de que los problemas de incumplimiento en esta materia son abundantes, correspondiendo una reacción sancionadora necesariamente contundente. Lamentablemente, la experiencia acumulada por esta Institución en la materia demuestra que pese a que en ocasiones se sancionan estos comportamientos, existen incumplimientos que son a menudo tolerados, especialmente en el caso de establecimientos aislados que no están sujetos al mismo nivel de presión policial como los inmersos en áreas de concentración.

F) Incumplimientos en materia de aforo. Según hemos podido observar, las distintas Administraciones implicadas apenas dedican esfuerzos a esta problemática. En algún

caso, explícitamente se ha reconocido la incapacidad para efectuar este tipo de control por parte de los cuerpos policiales.

Estamos aquí ante un problema de seguridad de los usuarios que nos parece especialmente grave y que debería concitar el máximo de tutela por parte de los poderes públicos implicados, tanto Administración local como autonómica. El exceso de aforo puede comportar serios riesgos para la integridad de las personas en el supuesto en que se produjera algún evento desafortunado como incendios, avalanchas, etc. Esta Institución debe lógicamente recomendar un mayor rigor en este tipo de controles y una respuesta sancionadora contundente.

## **6. La actividad inspectora y sancionadora de las Administraciones locales y Autonómica.**

Resulta difícil evaluar la eficacia de este tipo de actividad por parte de las Administraciones locales, en cuanto que los informes recibidos expresan las actuaciones desarrolladas pero lógicamente no informan acerca de situaciones de tolerancia o dejación de funciones que pueden estar produciéndose.

De ahí que en buena medida estas conclusiones deban basarse en la experiencia acumulada por esta Institución en su ya dilatada trayectoria en el tratamiento de estos temas.

Lamentablemente, en materia de establecimientos de ocio observamos con frecuencia situaciones de franca tolerancia e incluso de dejación de funciones por parte de numerosas Entidades locales, así como por las Administraciones autonómicas.

Lejos de observarse una diligencia adecuada en estos aspectos, se ha comprobado que los Ayuntamientos no reaccionan habitualmente con rapidez, e incluso a menudo no reaccionan durante años, obligando a los vecinos a soportar incomodidades y molestias.

Preguntados con motivo de la elaboración de este informe acerca de los protocolos de actuación en materia inspectora, y en particular si estos despliegan comprobaciones periódicas o rutinarias a los establecimientos la inmensa mayoría de los mismos contestan que sólo efectúan dichas comprobaciones cuando media denuncia vecinal.

Sería deseable que se efectuaran controles periódicos ya que ello contribuiría a disciplinar al sector, y ello teniendo en cuenta que hay numerosos aspectos del funcionamiento de la actividad que pueden desviarse de lo establecido en sus licencias sin que afecten directamente al vecino, que sólo elevará su denuncia en tales casos.

La actividad sancionadora en sentido estricto participa de lo señalado, observándose que incluso cuando se detectan infracciones y se elevan las actas correspondientes no siempre se acompañan a los Decretos por los que se imponen medidas correctoras las oportunas medidas de carácter sancionador. Con ello se fomenta indirectamente el incumplimiento, ya que el titular del establecimiento puede confiar en que si el

Ayuntamiento detecta alguna irregularidad le ordenará corregirla pero no le impondrá sanción.

También es preciso señalar que la ineficacia en el ejercicio de las potestades administrativas no se mueve únicamente en el terreno de la aplicación formal de la norma, es decir, en la no emisión de los acuerdos administrativos correspondientes, sino singularmente en su ejecución. Es decir, a menudo, nos encontramos con que el Ayuntamiento ha dictado los actos administrativos correspondientes, incluso apercibiendo de su ejecución forzosa, y sin embargo no los lleva a efecto mediante instrumentos como la aplicación de multas coercitivas o ejecución subsidiaria. Este es un caso común tratándose de ordenes de clausura o de imposición de medidas correctoras.

Con ello, el ciudadano se encuentra con que ha habido una actividad formal que colma sus pretensiones pero que no se lleva a efecto por pura inactividad material de la Corporación, obligándole a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa o utilizar cauces como esta misma Institución para lograr que se cumpla con el contenido del acto.

Finalmente, merece mención especial la no utilización por parte de la Conselleria de Territorio y Vivienda de las posibilidades de intervención subsidiaria que le confiere en esta materia la Ley de Protección frente a la Contaminación Acústica así como, en términos generales en materia de actividades, la legislación de espectáculos.

Raramente se ejercitan estas potestades por una mal entendida a nuestro juicio interpretación del principio constitucional de la autonomía local de municipios y provincias, y, según consta en el informe remitido, al no haberse aprobado los planes municipales de contaminación acústica. Es cierto que en ámbitos competenciales que corresponden en principio al Municipio éste es el llamado en primer término a actuar, pero cuando se constata una dejación de funciones en esta materia la Conselleria deben ejercer tales potestades de manera subsidiaria porque así le ha autorizado la norma.

Frente a ello, y tal como se constata en el informe que nos remite la Conselleria de Territorio, la única actividad que se realiza es la de recordar y requerir a los Ayuntamientos que ejerzan su potestad, sin llegar más allá a pesar de que sus requerimientos, como ella misma reconoce, no son en todo caso atendidos.

La intervención de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas también es a nuestro juicio mejorable, sobre todo en cuanto a lograr una acción coordinada con los Ayuntamientos en la inspección y posterior apertura de expedientes sancionadores frente a incumplimientos en materia de seguridad y control de aforos, así como, también de manera singular, en materia de incumplimiento de horarios de cierre, siendo a nuestro juicio imprescindible la práctica de inspecciones periódicas sorpresivas, así como la imposición de sanciones con el máximo rigor dada la importancia de los bienes jurídicos puestos en riesgo.

## **7. Medios personales.**

La mayor parte de los Ayuntamientos que se pronuncian sobre este particular convienen en la insuficiencia de medios policiales para atender a la problemática tanto del botellón como de los establecimientos. Como hemos podido observar, sólo en los grandes municipios existen brigadas especializadas en el control de establecimientos, siendo que en la gran mayoría de los casos estas funciones entran en el ámbito de funciones que corresponden al servicio ordinario de los agentes de la policía local.

La Conselleria de Justicia nos informa que la intervención inspectora en su ámbito competencial es ejercida por la Policía local, Nacional asignada a la Comunidad Autónoma, y la Guardia Civil, actuando de oficio o mediante Orden emitida por la propia Conselleria. Desconocemos no obstante el grado de coordinación y eficacia de este tipo de actuaciones.

También resultan insuficientes los medios personales en los Departamentos técnicos y jurídicos, habiéndose manifestado lo anterior expresamente por varios Ayuntamientos. Ello dificulta la correcta aplicación de las potestades administrativas en materia de disciplina de establecimientos.

El apoyo jurídico y técnico de las Diputaciones, en su labor de asistencia a las Corporaciones locales con menos medios, resulta un instrumento decisivo para la correcta aplicación de la legalidad en esas localidades.

## **8. Valoración del problema.**

En términos generales, las Administraciones con competencias afectadas en esta materia son sensibles a la problemática sobre la contaminación acústica, reconociendo en mayor o menor medida, a veces de manera abierta y otras implícita, que las situaciones de incumplimiento generan graves problemas e incomodidades a los ciudadanos.

Ya ha quedado señalado que esta Institución, a lo largo de sus años de experiencia, ha constatado la gravedad de estos problemas y la frecuente ineficacia administrativa para atajar prácticas de incumplimiento. Hemos sido siempre sensibles a esta problemática, habiendo dictado numerosas resoluciones dirigidas a exigir una mayor disciplina en materia de establecimientos, así como el ejercicio estricto, riguroso y eficaz de las potestades públicas en la materia.

Las Administraciones, en términos generales, remiten informes en los que exponen el alcance de su intervención, dando cuenta de los expedientes abiertos a establecimientos, las sanciones impuestas, etc, pero no aportan en general datos relacionados con la eficacia de las actuaciones: plazos de tramitación y resolución de expedientes, seguimiento de situaciones para evitar nuevos incumplimientos, grado de satisfacción de los ciudadanos, etc.

Por nuestra experiencia, muchas veces transcurre un tiempo excesivamente largo, que puede alcanzar incluso dos o tres años, desde que el ciudadano se dirige a la

Administración exponiendo sus quejas, hasta que se terminan resolviendo satisfactoriamente con la imposición de medidas correctoras o en su caso con la clausura del establecimiento. En los informes recibidos no existe sin embargo valoración alguna sobre estos extremos, habiendo casos en los que, por el contrario, se manifiesta que la situación es satisfactoria.

En el resto de supuestos, las Administraciones que se pronuncian afirman la insuficiencia de medios personales y materiales para atender a los problemas derivados de la disciplina de establecimientos, lo que por otra parte resulta atendible, ya que es un hecho constatado que especialmente las Administraciones locales no tienen medios suficientes para dar un tratamiento satisfactorio a las numerosas competencias que ejercen por ministerio de la Ley.

## **C. ANÁLISIS JURÍDICO Y ESTRATÉGICO DE LAS PROBLEMÁTICAS ESTUDIADAS.**

### **1. Delimitación competencial entre las distintas Administraciones implicadas.**

Conviene en primer término delimitar el ámbito competencial, orgánico y funcional, de las distintas Administraciones implicadas, advirtiendo que en estos ámbitos nos encontramos con competencias tanto exclusivas como compartidas, siendo especialmente importante la coordinación entre las distintas Administraciones implicadas.

#### **1.1. Administración autonómica valenciana:**

Con independencia de las funciones que en materia asistencial o de fomento pueda ejercer la Conselleria de Bienestar Social, que no son objeto de este análisis, las funciones relacionadas con el botellón y la tutela de establecimientos corresponden a las Consellerias de Territorio y Vivienda, Justicia y Administraciones Públicas, y Sanidad.

*-La Conselleria de Territorio y Vivienda, según se desprende de lo establecido en el Decreto 119/2003 de 11 de julio, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba su reglamento orgánico y funcional, tiene competencias en materia de control sobre la contaminación acústica, situadas concretamente en la Dirección General de Calidad Ambiental.*

La Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, le atribuye numerosas funciones en coordinación con las Administraciones locales, tal como establece el artículo 4. Le corresponde, entre otros aspectos, elaborar el Plan Acústico de Acción Autónoma –art. 20-, informar la planificación municipal acústica –art. 24-, e informar sobre la propuesta de declaración de una zona como acústicamente saturada –art. 29.

En materia de inspección y control, a la Administración autonómica le corresponde ejercer la función inspectora junto a los Ayuntamientos, pudiendo ambos ordenar la práctica de visitas de inspección o medidas de vigilancia sobre las prácticas y actividades sujetas al ámbito de aplicación de la Ley. No obstante, no corresponde a la Conselleria verificar las condiciones de sonoridad en el momento de otorgar las autorizaciones de apertura, sino a los Ayuntamientos, si bien posteriormente, durante el desarrollo de la actividad, puede verificar su cumplimiento.

En materia sancionadora, la competencia también es compartida entre los Ayuntamientos y Conselleria; con carácter general, la iniciación de los expedientes corresponde a los Ayuntamientos, incluso si las inspecciones han sido giradas por parte de la Conselleria. En este caso, la Administración autonómica pone en conocimiento del Ayuntamiento los hechos y éste debe incoar el procedimiento. En caso de no hacerlo, puede realizarlo de manera subsidiaria la propia Conselleria. La imposición de la sanción corresponde al Alcalde si es inferior a 6000 euros, y al Conseller si es superior, a propuesta de aquél. Las sanciones pueden conllevar a su vez la retirada temporal o definitiva de la licencia, pudiendo ser acordada esta última por la Conselleria.

Para asegurar el cumplimiento de los acuerdos por los que se impongan medidas correctoras, cabe la posibilidad de imponer multas coercitivas o utilizar la ejecución subsidiaria, correspondiendo estas medidas, entendemos, a la Administración que tramite el expediente, que normalmente será la Administración local sin perjuicio de los supuestos en que la Autonómica actúe en forma subsidiaria.

También cabe señalar que, en los mismos términos expuestos, las Administraciones actuantes podrán imponer medidas cautelares en atención a la gravedad del perjuicio y nivel de ruido transmitido, pudiendo ordenar la suspensión inmediata de la fuente perturbadora si ello causa molestias manifiestas a los vecinos.

Hay que señalar que, en la medida en que las prácticas de botellón conllevan situaciones de contaminación acústica, esta Conselleria dispone de un ámbito funcional importante en el marco de lo establecido en el artículo 47 de la citada Ley, relativo al “*comportamiento de los ciudadanos*”.

En el ejercicio de las competencias expuestas, la Conselleria de Territorio deberá tener en cuenta a su vez las previsiones sustantivas y competenciales que vienen recogidas en la Ley 3/89 de 2 de mayo, de actividades calificadas, así como en la Ley 4/2003 de 26 de febrero, de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas.

-La *Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas* asume competencias, de conformidad con lo establecido en el Decreto 119/2003 de 11 de julio, del Consell de la

Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria, en materia de “*espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas*” –art. 12-.

Esta norma le atribuye competencias en materia de seguridad de establecimientos, protección de la juventud y la infancia asociada a estas actividades, así como la compatibilidad del ejercicio del ocio con el descanso; lógicamente, las potestades se desarrollan en los ámbitos a los que no alcanza la regulación específica sectorial en materia de contaminación acústica así como de drogodependencias.

De ahí que las funciones que residen en esta Conselleria se limitan básicamente a las condiciones de seguridad y aforo de los establecimientos, así como al horario de cierre de los mismos, no disponiendo de competencias en materia de protección acústica o de concentración de jóvenes para consumir alcohol en la vía pública. Desde este punto de vista, prestamos conformidad a la propia delimitación competencial que hace esta Administración en el informe que nos fue remitido.

Nótese que, al igual que en los supuestos de contaminación acústica, la competencia en estas materias es compartida con los Municipios en algunos aspectos, especialmente en materia de inspección y control. En esta investigación nos hemos centrado básicamente en los dos aspectos que tienen mayor conexión con los problemas de la contaminación acústica, como son los horarios de cierre y en cierta medida los controles de aforo, este último más relacionado con la seguridad de los establecimientos.

Respecto a los horarios de cierre la intervención de esta Conselleria es determinante, ya que a ella corresponde la aprobación anual de la Orden por la que se establece el horario general de apertura y cierre de los locales, que además prevé los supuestos de ampliación de horarios y en su caso reducciones. Junto a esta facultad normativa, a la Conselleria le asiste, junto a los Ayuntamientos, la función de inspeccionar los establecimientos, controlar la celebración de los espectáculos y actividades, prohibir, suspender, clausurar o adoptar medidas cautelares necesarias para garantizar la seguridad de los usuarios y terceros, así como otras medidas cautelares y sancionadoras.

La inspección corresponde tanto a la Conselleria como a los Ayuntamientos, según dispone el artículo 35.1 de la Ley 4/2003 de 26 de febrero, levantándose acta de las mismas que deberá cursarse a la Administración con competencia para incoar en su caso el expediente sancionador correspondiente. Con carácter previo a la remisión del acta, la Administración actuante podrá ordenar medidas correctoras para subsanar irregularidades, si bien no procede lo anterior cuando las deficiencias observadas tengan que ver con la seguridad de las personas y bienes, o con problemas de contaminación acústica. Si tras imponer tales medidas no hubiera subsanación, el acta de inspección se trasladaría al órgano competente para incoar el expediente sancionador.

La Ley habilita igualmente a imponer tanto a la Generalitat como a los Ayuntamientos medidas provisionales en supuestos de urgencia cuando entre otras cosas exista riesgo grave o inminente para la seguridad de personas o bienes, o se incumplan gravemente las condiciones sanitarias o de higiene, así como cuando los establecimientos carezcan de las autorizaciones o licencias preceptivas. Entre las medidas que pueden imponerse,

con la simple audiencia previa del interesado por un plazo de 10 o 2 días según la urgencia, son la suspensión de la licencia o autorización de la actividad, la suspensión del espectáculo o actividad, la clausura del local, entre otras –arts. 38 y 39-.

Sin perjuicio de lo anterior, una vez iniciado el expediente sancionador, la Generalitat puede imponer, tratándose de infracciones graves o muy graves, medidas provisionales dirigidas a asegurar el cumplimiento de la futura sanción, aun cuando no concurren circunstancias de urgencia –art. 54-.

Los incumplimientos por razón de aforo así como por horarios de apertura y cierre están calificados por el artículo 46 de la Ley 4/2003 de 26 de marzo como infracciones graves, pudiendo resultar cualificada como infracción muy grave el incumplimiento de las condiciones de aforo cuando pueda suponer un grave riesgo para la seguridad de las personas o bienes –art. 47-.

Tratándose de infracciones graves o muy graves, el artículo 51 de la Ley reserva la competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores a la Administración autonómica, siendo el órgano competente el titular de la dirección general competente en materia de espectáculos cuando se trate de infracciones graves, el Conseller de Justicia cuando se trate de infracciones graves o muy graves en las que se haya propuesto la imposición de multas de hasta 300.500 Euros, así como cualquiera de las sanciones accesorias previstas en la Ley. El Consell de la Generalitat es competente para aquellas infracciones muy graves a las que se proponga una sanción superior a 300.500 Euros, así como las sanciones accesorias que procedan.

Es importante señalar que los órganos de la Generalitat pueden asumir la competencia de incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que correspondan a los Municipios, en el caso de que estos no intervengan, y previo requerimiento al efecto. Esta fórmula de intervención subsidiaria no es relevante para nuestro estudio, toda vez que las infracciones en materia de aforo y horarios son competencia en cuanto a la incoación, tramitación y resolución de los expedientes de la propia Administración Autonómica, siendo que las labores de inspección y adopción de medidas correctoras y cautelares es una competencia compartida, que por tanto puede ser ejercida por parte de la Generalitat no ya por la vía de la sustitución, sino mediante el ejercicio de una competencia propia.

*-Conselleria de Sanidad.* Las funciones de esta Conselleria se centran en el ámbito de las conductas de consumo de alcohol en la vía pública, que pueden considerarse como trastornos adictivos de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.a de La Ley 1/2003 de 1 de abril, por la que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos.

Pese a que estas competencias residían en la Conselleria de Bienestar Social, en la actualidad es la Conselleria de Sanidad la que dispone de las mismas, ya que el Decreto 116/2003 de 11 de julio, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Sanidad, crea una Dirección General de Atención a la Dependencia entre cuyas atribuciones, según dispone el artículo 11, está la de ejercer las funciones en materia de política socio sanitaria,

drogodependencias y salud mental, manteniendo los sistemas de información en materia de trastornos adictivos, y realizar la coordinación y seguimiento de las acciones contempladas en el Plan Autonómico de drogodependencias y otros trastornos adictivos

La aprobación del Plan Autonómico de drogodependencias y otros trastornos adictivos corresponde al Consell de la Generalitat, si bien su elaboración corresponde a la Dirección General de Drogodependencias. Los Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes están obligados a aprobar y ejecutar un Plan Municipal de Drogodependencias, así como coordinar programas de prevención social. En los Municipios menores, la Diputación provincial debe prestar asistencia a través de los Planes Provinciales de drogodependencias y otros trastornos adictivos.

La competencia en materia sancionadora corresponde a los Ayuntamientos para multas de hasta 12.000 Euros, correspondiendo a la Dirección General de Dependencias la competencia para imponer multas mayores de esta cantidad y hasta 60.000 Euros. El Conseller de Sanidad dispone de la competencia para sanciones mayores, así como para decretar el cierre de establecimientos. Teniendo en cuenta el régimen legal de infracciones y sanciones, la competencia sancionadora por las prácticas de botellón quedará residenciada en los Ayuntamientos.

No por ello la Conselleria queda totalmente al margen del ámbito sancionador, ya que el artículo 54.2.b determina que, habiéndose denunciado un hecho ante la Conselleria, y previo requerimiento al Ayuntamiento, si éste no incoa el oportuno expediente sancionador en el plazo de un mes desde el requerimiento, podrá la Conselleria actuar de forma subsidiaria en los términos establecidos por el artículo 60 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Estamos en definitiva, de nuevo, ante competencias compartidas con los Ayuntamientos, a quienes corresponden las competencias principales en la prevención, inspección y sanción de estas prácticas, debiendo establecer los criterios de localización de puntos de venta de alcohol, la vigilancia y control de los mismos, así como el ejercicio de la potestad sancionadora y la imposición de medidas cautelares.

## **1.2. Municipios.**

Con carácter general, el régimen competencial que afecta a los Municipios viene establecido en la Ley 7/1985 de 2 de abril, de bases del régimen local. Concretamente, son los artículos 25, 26 y 86.3 los que definen el marco competencial y de intervención de las Entidades locales en las distintas materias que contemplan.

El artículo 25 es una atribución competencial genérica a los Municipios, que les atribuye distintas materias, entre las que se encuentran algunas que afectan directamente a las problemáticas de concentración de establecimientos, tutela de los mismos y prácticas de consumo en la vía pública; se trata de las competencias en materia de seguridad en lugares públicos, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, protección del medio ambiente y de la salubridad pública, prestación de servicios

sociales, limpieza viaria, promoción de actividades culturales, deportivas, y de ocupación del tiempo libre, entre otras.

Como puede observarse, los títulos competenciales atribuidos a los Municipios tienen un carácter trasversal que afecta directamente a todas las vertientes de las problemáticas apuntadas, desde la ordenación, localización y tutela de establecimientos, hasta la protección de la salud y promoción de actividades alternativas de ocio.

El artículo 26 define qué servicios públicos tienen carácter mínimo y obligatorio para todos los Municipios en función de su población, y el artículo 86.3 reserva algunos de ellos a la titularidad municipal. Esta cualificación no condiciona sustancialmente a la intervención municipal frente a estas prácticas, salvo quizá en lo referente a la asistencia social y disponibilidad de alternativas de ocio relacionadas con el deporte, ya que este tipo de competencias sólo son obligatorias en Municipios de más de 20.000 habitantes.

No debe dejarse al margen, por otra parte, la función asistencial de las Diputaciones Provinciales que en este aspecto pueden cooperar con los Municipios para facilitar alternativas de ocio.

El alcance concreto de estas competencias, en cuanto son en gran medida compartidas con otras Administraciones, y singularmente con la autonómica, viene determinado en la legislación sectorial de actividades, espectáculos, contaminación acústica y prevención de drogodependencias. Nos remitimos a este respecto a lo ya apuntado en los apartados precedentes.

## **2. Régimen jurídico del consumo de alcohol en la vía pública “botellón”. Respuestas legislativas y jurisprudenciales.**

### **2.1. Normativa autonómica comparada.**

La ordenación jurídica de este tipo de prácticas de consumo se realiza por parte de las Comunidades Autónomas, existiendo una profusa legislación al respecto. Conviene indicar aquí cual es la regulación existente en este orden, al menos en cuanto a los aspectos más significativos:

-Extremadura aprobó la Ley 2/2003 de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio, en la que disciplina este tipo de prácticas en los siguientes términos: *“No se permitirá el consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas salvo en aquellos espacios dedicados al ocio autorizados expresamente por cada Ayuntamiento, siempre que se garantice por estos el cumplimiento de todas las previsiones de esta Ley, y muy en particular, la prohibición establecida en el artículo 9 y el derecho al descanso y a la convivencia ciudadana. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio del régimen de autorizaciones de carácter extraordinario al que están sujetas determinadas actividades así como del que gozan manifestaciones populares debidamente autorizadas, como las ferias y fiestas patronales o locales”* –art. 15-. La referencia al artículo 9 tiene que ver con la prohibición del consumo de alcohol por parte de menores de 18 años.

Si observamos la exposición de motivos de la norma, se señala expresamente que con el objeto de garantizar el respeto mutuo entre los derechos al descanso y al ocio, los Ayuntamientos pueden permitir el consumo de bebidas en espacios habilitados específicamente para el ocio. Parece por tanto que es posible que los Ayuntamientos habiliten zonas donde sea posible el consumo de alcohol en la vía pública en cuanto con ello no se perturbe el descanso de los vecinos.

-Madrid aprobó la Ley 5/2002 de 27 de junio, de drogodependencias y otros trastornos adictivos, que ha sido modificada puntualmente por la última Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de dicha Comunidad. En lo que a este trabajo interesa, debe señalarse que en esta Comunidad Autónoma prohíbe estas prácticas en los siguientes términos: *“no se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de feria o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal”* –art. 30.3-. Se trata de la cláusula habitual que se utiliza en la mayor parte de las leyes autonómicas.

Sin embargo, el mismo precepto, in fine, incluye otros instrumentos para atajar estas prácticas. Señala la norma que *“las Entidades locales, a través de las correspondientes ordenanzas municipales, podrán declarar determinadas zonas como de acción prioritaria a los efectos de garantizar el cumplimiento de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en determinados espacios públicos, fomentando, al mismo tiempo, espacios de convivencia y actividades alternativas contando para el establecimiento de estas limitaciones con los diferentes colectivos afectados”*.

Aparecen aquí dos cuestiones novedosas, de un lado, la posibilidad de que los Municipios puedan declarar determinadas zonas como “de acción prioritaria”, aplicando en ellas las previsiones que en materia de prevención, vigilancia, actuación y sanción puedan establecer las ordenanzas municipales, y por otra parte el fomento de alternativas de ocio y espacios de convivencia.

Junto a ello, con el objeto de limitar y racionalizar la oferta en las zonas donde pueda producirse el “botellón”, el artículo 30.11 regula la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos donde no esté permitido su consumo inmediato. En estos casos, para que sea posible la venta el establecimiento debe contar con una licencia específica que debe estar expuesta en lugar visible. Para el otorgamiento de dicha licencia se tienen en cuenta diversos criterios entre los que se encuentra *“la acumulación reiterada de personas en su exterior con consumo de bebidas alcohólicas o emisión desordenada de música o ruidos”*.

Queda prohibida por otra parte la venta, suministro y distribución de bebidas alcohólicas en los establecimientos comerciales situados en las estaciones de servicio, durante las 24 horas del día.

Finalmente, una previsión adicional viene prevista en el apartado 12 del precepto, según el cual *“en los establecimientos autorizados para el consumo de bebidas alcohólicas no se permitirá ni la distribución, ni la venta ni el suministro en el exterior del establecimiento, ni para su consumo fuera del mismo, sin perjuicio de lo establecido en*

*el apartado 3 de este artículo*”. La excepción a que se refiere es, evidentemente, la relacionada con terrazas, veladores, ferias y fiestas patronales. La normativa valenciana, en cuanto disciplina con carácter general la venta y consumo de alcohol en la vía pública tiene un alcance similar al del citado precepto.

El consumo en la vía pública se tipifica como infracción leve, aunque puede ser grave en caso de reincidencia; no ocurre así en el resto de conductas relacionadas con la venta o distribución de bebidas para consumo exterior, que se califican como infracciones graves, o muy graves tratándose de menores; estas conductas no afectan al consumidor sino al titular del establecimiento.

La madrileña es con toda seguridad una de las legislaciones más avanzadas y completas frente a este fenómeno en el ordenamiento jurídico español.

Aragón dispone de una normativa menos estricta, en la medida en que la Ley 3/2001 de 4 de abril, en su artículo 12, sólo prohíbe la venta y consumo en la vía pública si las ordenanzas municipales así lo establecen. Se deja por tanto al Municipio la decisión sobre cómo ordenar este tipo de prácticas. No es posible la venta en estaciones de servicio de bebidas de graduación superior a 18°. De acuerdo con el régimen sancionador de la Ley, las conductas de consumo serán calificadas como leves, salvo reincidencia, en cuyo caso serán graves. Las conductas de venta y distribución son calificadas sin embargo como graves.

En la Comunidad de Canarias se dispone de la Ley 9/1998 de 22 de julio, de prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias, que prohíbe en su artículo 20.4, la venta y consumo de alcohol en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o fiestas reguladas, así como la venta en gasolineras. Las infracciones por estos conceptos se califican en la Ley como leves, pudiendo acceder a la calificación de graves por reiteración de conductas.

La Región de Murcia cuenta con la Ley 6/1997 de 22 de octubre, de prevención, asistencia e integración social, que tal como observamos en la legislación aragonesa, deja al albur de los Municipios la ordenación de la venta, suministro y consumo de alcohol en la vía pública, con algunas limitaciones específicas. En lo que se refiere al consumo, la Ley deja a los Ayuntamientos la definición de los criterios que regulen dicha cuestión, lo que no comporta una restricción o prohibición absoluta, al menos impuesta por decisión autonómica.

Igual ocurre con las decisiones municipales en cuanto a la localización, distancia y características que deben reunir los establecimientos de suministro y venta. La única cautela que se establece a este respecto es la de que las distancias mínimas que se fijen se orienten a evitar la excesiva concentración de este tipo de locales en los cascos urbanos, permitiéndose sin embargo su concentración en zonas periféricas siempre que ello sea compatible con la ordenación urbanística y ambiental –art. 16-.

Se prohíbe específicamente la venta de alcohol en las gasolineras, si bien se admite lo anterior siempre y cuando el establecimiento cuente con autorización específica para bebidas de menos de 18°.

El consumo está tipificado como infracción leve aunque puede resultar grave por reiteración. La venta y distribución también es infracción leve salvo que se trate de menores de edad.

Castilla y León cuenta con la Ley 3/1994 de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes. Esta Ley prohíbe el consumo en la vía pública salvo en terrazas, veladores, o fiestas patronales reguladas, y no permite la venta de bebidas alcohólicas de más de 18º en gasolineras. Es posible la venta de alcohol a menores entre 16 y 18 años siempre que no excedan de esos 18º. Las infracciones por estos conceptos no reciben una calificación específica, pudiendo ser leves, graves o muy graves en función de que concurren determinadas circunstancias como riesgos para la salud, gravedad de la alteración social producida por los hechos, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, generalización de la infracción y reincidencia.

La Comunidad Autónoma de Cantabria prohíbe la venta y el consumo de alcohol en la vía pública excepto en fiestas reguladas, terrazas y veladores, en la Ley 5/1997 de 6 de octubre, de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias. Con carácter general, está prohibida la venta a menores de 18 años. El régimen sancionador es en este caso idéntico al referido en el caso de la legislación de Castilla León.

El País Vasco regula la cuestión en la Ley 18/1998 de 25 de junio, de prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias. Prohíbe la venta a menores de 18 años, así como la venta en estaciones y áreas de servicio de bebidas de menos de 20º, si bien, salvo error u omisión, no observamos que prohíba expresamente el consumo en la vía pública.

Cataluña dispone de la Ley 20/1985 de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia. Esta Ley prohíbe la venta y suministro de alcohol a menores de 16 años, si bien no contempla ninguna norma sobre el consumo de alcohol en la vía pública.

Castilla La Mancha reguló esta cuestión a través de la Ley 2/1995 de 2 de marzo, que prohíbe la venta o suministro de alcohol a menores de 18 años, si bien no prohíbe expresamente el consumo en la vía pública. El Principado de Asturias prohíbe la venta a menores de 16 años en su Ley 5/1990 de 19 de diciembre, lo que también ocurre en el caso de Navarra, que aprobó al efecto la Ley Foral 10/1991 de 16 de marzo.

Galicia dispone en materia de drogodependencias de la Ley 2/1996 de 8 de mayo, que prohíbe la venta o suministro de bebidas alcohólicas a menores de 16 años y a mayores de 16 y menores de 18 tratándose de bebidas de más de 18º centesimales. No prohíbe expresamente el consumo de alcohol en la vía pública, ya que deja este extremo sujeto a desarrollo reglamentario.

Andalucía cuenta con la Ley 4/1997 de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas, modificada posteriormente por las Leyes 1/2001 de 3 de mayo y 12/2003 de 24 de noviembre. Esta norma prohíbe la venta y suministro a menores de 18 años, salvo

los mayores de 16 que acrediten un uso profesional del producto; prohíbe a su vez la venta y consumo de bebidas alcohólicas superiores a 20° en gasolineras situadas en núcleos urbanos o zonas colindantes a carreteras.

Finalmente, la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó en 2001 la Ley 5/2001 de 17 de octubre sobre drogodependencias y otras adicciones. Esta norma prohíbe la venta o suministro de alcohol a menores de 18 años, incluso en supermercados, comercios y grandes superficies, en los que además se deberá señalar tal circunstancia en las zonas de caja y en la sección de bebidas. Tampoco se permite la venta de alcohol, con carácter general, en estaciones de servicio cuando se trate de bebidas de más de 18°. Está prohibida la venta en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o puntos de venta autorizados. Sin embargo, esta Comunidad Autónoma no prohíbe expresamente el consumo de alcohol en la vía pública, limitando lo anterior únicamente a los locales destinados a menores, centros de enseñanza destinados a menores, empresas y lugares de trabajo y dependencias de las Administraciones públicas.

Ello deriva por tanto, como en el caso del resto de Comunidades Autónomas que no disponen de la prohibición, en que sean los Ayuntamientos quienes mediante ordenanza establezcan la prohibición y articulen en mecanismo sancionador, lo que sin embargo puede encontrarse con una eventual impugnación de la ordenanza reguladora por infracción del principio de legalidad. Al no estar regulada la prohibición, infracción y sanción a nivel legal, la ordenanza puede infringir dicho principio deviniendo nula de pleno derecho.

Existen algunos pronunciamientos jurisdiccionales en este sentido. Así, la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 27 de octubre de 1995, anuló la ordenanza municipal de Coslada, reguladora del consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, en un supuesto de impugnación indirecta del reglamento por parte del sujeto denunciado y sancionado. Afirmaba esta Sentencia que dicha ordenanza carecía de cobertura legal suficiente, dada la ausencia de una tipificación al menos genérica de la conducta contenida en una norma con rango de Ley.

Las Sentencias de 4 de mayo de 1995, y 19 de diciembre de 1995, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, llegaron a la misma conclusión en relación con la imposición de sanciones por consumo en la vía pública por parte del Ayuntamiento de Madrid al amparo de lo establecido en su ordenanza de Policía y Gobierno de 1948. Este extremo fue confirmado en el primero de los casos por la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1998, que desestimó la casación de la Sentencia.

En algún caso hemos podido observar que las interpretaciones jurisprudenciales sobre la cobertura legal de las ordenanzas municipales que imponen este tipo de sanciones no siempre son tan restrictivas. Es el caso, por ejemplo, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 26 de junio de 2002, según la cual la Ordenanza reguladora de la actuación municipal en relación con la venta, dispensación y suministro de bebidas alcohólicas, así como su consumo en espacios y vías públicas, tiene cobertura legislativa en cuanto la Ley regional 6/1997 de 22 de octubre, sobre drogas, le atribuye competencias para establecer criterios sobre localización, distancia y características de los establecimientos de suministro y venta de bebidas, así como para

regular el consumo en la vía pública. Dentro de esta habilitación entiende que los Ayuntamientos pueden impedir el consumo de estas bebidas en la calle. Por consiguiente, en la medida en que la Ley les atribuye competencias sancionadoras para el control del cumplimiento de lo establecido en la Ley, esa habilitación genérica les capacita para regular un régimen sancionador por vía de ordenanza.

Esta cuestión, que es desde luego discutible a tenor de la clásica polémica doctrinal acerca del alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia sancionadora, y su relación con el principio de legalidad, puede ser superada mediante la tipificación legal de la conducta por parte de la Comunidad Autónoma, extremo que está convenientemente regulado en nuestro sistema jurídico valenciano.

## **2.2. La legislación valenciana.**

La Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, reconoce la competencia Municipal para sancionar estas conductas, tal como refieren los artículos 26.i) y 29.2. Por su parte, los artículos 18.4.e), 49.a) y 54.1.a), del Decreto Legislativo 1/2003 de 1 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, atribuyen dichas competencias igualmente a los Municipios.

Desde un punto de vista sustantivo, la Ley valenciana prohíbe la venta, dispensación y suministro de cualquier tipo de bebidas alcohólicas a menores de 18 años, debiendo colocarse carteles que adviertan de la prohibición en todos los lugares y máquinas expendedoras donde se suministren estos productos.

Ya con carácter general, la Ley prohíbe la venta, suministro, así como el consumo de bebidas alcohólicas en centros públicos, sanitarios, sociosanitarios y de servicios sociales, docentes de primaria, secundaria y enseñanzas especiales, locales de trabajo de empresas de transporte público, así como en *“la vía pública, salvo en los lugares de ésta en los que esté debidamente autorizado, o en días de fiestas patronales o locales regulados por la correspondiente ordenanza municipal”*. También se prohíbe la venta y consumo de bebidas de más de 18º en Universidades y centros de enseñanza superior, áreas de servicio y de descanso de autopistas y autovías, gasolineras, centros de enseñanza no reglada, y locales habilitados en dependencias de la Administración, centros sanitarios y sociosanitarios, de servicios sociales, empresas de transporte público, y centros de trabajo en general –art. 18-.

En el ámbito de la planificación, la Ley atribuye al Consell la aprobación de un Plan Autonómico sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, que debe ser elaborado por la Conselleria de Sanidad, y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes la elaboración y aprobación de un Plan Municipal sobre Drogodependencias elaborado en coordinación y de conformidad con el Plan Autonómico. Las Diputaciones deben por su parte elaborar los Planes Provinciales de Drogodependencias, que deben asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios correspondientes en Municipios de menor población.

En cuanto a la respuesta sancionadora, el incumplimiento de las condiciones de publicidad, promoción, venta y consumo de bebidas alcohólicas está tipificado como infracción por el artículo 49 de la Ley. La clasificación concreta como infracción leve, grave o muy grave, al efecto de determinar la sanción correspondiente, no está tasada, debiendo valorarse para ello los criterios del riesgo para la salud, la gravedad de la alteración social producida por los hechos, la cuantía del beneficio obtenido, el grado de intencionalidad, la generalización de la infracción y la reincidencia.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad de consumo, estaremos habitualmente ante una infracción leve salvo en supuestos de reincidencia, si bien en casos de venta o dispensación ilegítima de bebidas la aplicación de los criterios anteriores podrían cualificar la infracción.

Las sanciones tienen naturaleza económica, si bien la Ley especifica que en casos de especial gravedad y contumacia en la reincidencia, o bien cuando exista una trascendencia notoria y grave para la salud pública, las infracciones graves y muy graves pueden comportar la suspensión temporal de la actividad por un máximo de cinco años o incluso el cierre de la empresa o la clausura del servicio o establecimiento.

Resulta interesante la posibilidad que contempla el apartado 6 del artículo 52, en cuanto a que las sanciones impuestas a menores pueden ser sustituidas a juicio de la autoridad sancionadora por otras medidas de reeducación que se determinen reglamentariamente, y que consistirán en la realización de servicios de interés comunitario y cursos formativos de comportamiento y concienciación sobre el consumo de alcohol y otras drogas.

Ningún Ayuntamiento de los consultados o Conselleria ha informado de que en sus protocolos de intervención sobre las prácticas de botellón incluyan esta posibilidad o hayan hecho uso de ella en alguna ocasión.

Cabe recordar finalmente las posibilidades de intervención subsidiaria que en este campo tiene la Administración Autonómica, y que se prevén en el artículo 54.2.b) de la Ley, en cuanto que si la Conselleria de Sanidad recibe una denuncia, y habiendo requerido al Ayuntamiento que actué éste se inhibe sin incoar el oportuno expediente sancionador en el plazo de un mes desde el requerimiento, procede la sustitución prevista en el artículo 60 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de bases del régimen local.

Del análisis comparado de esta normativa con respecto a la autonómica consultada, debemos concluir en que la legislación valenciana es a grandes rasgos satisfactoria. Sólo la Comunidad de Madrid contempla instrumentos que comportan un avance apreciable en la tutela de estas conductas, pudiendo destacar básicamente la posibilidad de que los Ayuntamientos configuren áreas de intervención prioritaria para impulsar allí sus actuaciones. Esta figura podría ser incluida en nuestra legislación, aspecto que consideraríamos positivo, sin perjuicio de que los Ayuntamientos, vía ordenanza, puedan fijar este instrumento y determinar las consecuencias del mismo.

En términos generales, el resto de las legislaciones autonómicas son más permisivas frente al fenómeno y contemplan menos posibilidades reaccionales que la valenciana.

### **2.3. Respuestas jurisprudenciales.**

Las Administraciones públicas deben actuar con todo rigor en la prevención y represión de estas conductas; en otro caso, como han venido señalando los Tribunales, podrían incurrir en responsabilidad.

Dado que la problemática que analizamos comporta claras interacciones con las molestias generadas por los fenómenos de contaminación acústica, es posible traer aquí toda la doctrina jurisprudencial relacionada con esta cuestión y que, como veremos más adelante, ha reaccionado contundentemente frente a la inactividad administrativa en todos los órdenes, tanto constitucional como penal, civil y contencioso administrativo. La importancia de los bienes jurídicos implicados en el derecho al descanso, con directa afección a varios derechos constitucionales fundamentales, justifican este rigor.

Ahora bien, con independencia de dicha jurisprudencia, lo cierto es que encontramos algunas respuestas jurisprudenciales específicas frente a la tolerancia municipal en los fenómenos del botellón que conviene reseñar.

Una Sentencia relevante es la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 29 de noviembre de 2001. Esta resolución condena la inactividad del Ayuntamiento de Sevilla en la adopción de medidas contra el “botellón”.

El recurso fue interpuesto por la Asociación de Vecinos Torre del Oro, Centro Histórico Monumental y Barrio del Arenal, por las molestias existentes en dichas zonas, frente a la resolución presunta del Ayuntamiento de Sevilla desestimatoria de la solicitud efectuada el 23 de diciembre de 1997, por los problemas relacionados con la permanencia hasta altas horas de la madrugada de multitud de personas en la zona del Barrio del Arenal.

En dicha solicitud se interesaba del Ayuntamiento su intervención para impedir el consumo de bebidas alcohólicas en la calle, la utilización de aparatos musicales de gran potencia, el ruido de las motocicletas, y que se facilitara el acceso a pie y rodado de los vecinos a sus domicilios. El Ayuntamiento no dio respuesta alguna produciéndose la denegación por silencio.

El Tribunal declaró la admisibilidad del recurso pese a que el Ayuntamiento había solicitado su inadmisión por sobrepasar el carácter revisor de la Jurisdicción, en cuanto que no pueden buscarse en la jurisdicción declaraciones de derecho con carácter previo ni interpretaciones de normas. Frente a ello, el Tribunal mantiene que el interesado realizó una petición concreta en relación con una lesión concreta interesando la aplicación de medios para evitar molestias, lo que es desde luego susceptible de control jurisdiccional. Además, recuerda el Tribunal lo establecido en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuanto a la admisión de recursos frente a la inactividad material de la Administración.

Respecto a la cuestión de fondo, creemos de interés trasladar de forma literal el contenido del fundamento jurídico nº 5, en cuanto sitúa claramente la posición del Tribunal frente al fenómeno y su juicio acerca de la inactividad municipal:

*“es cierto que no puede el Ayuntamiento usar métodos represivos salvajes ni impedir concentraciones de jóvenes o el consumo de alcohol o la utilización de vehículos de motor y que la responsabilidad de los padres, educadores y de la sociedad en general no es ajena al fenómeno, porque la falta de educación, cultura, solidaridad y civismo de nuestros jóvenes son la causa de los efectos indeseables de este fenómeno social. Compartimos igualmente que no sólo la Administración municipal, sino la del Estado y Comunidad Autónoma en el ámbito de sus respectivas competencias puede combatir, mediante el ejercicio de la acción policial correspondiente, el tráfico de estupefacientes, la violencia callejera, etc, para que se haga efectiva la seguridad ciudadana.*

*Ahora bien, no estamos enjuiciando aquí a los padres, educadores, a la Sociedad, sino revisando una inactividad de la Administración municipal denunciada por los vecinos afectados en una concreta zona de movida y particularizada en tres cuestiones relativas a impedir el consumo de bebidas alcohólicas en la calle, la utilización de aparatos musicales de gran potencia en la calle o fuera de ella, control de ruido de motocicletas y facilitar la circulación de los vecinos a pie y en vehículo a sus domicilios (...) la prueba practicada en estos autos pone de manifiesto que la permisividad por una parte y la inactividad municipal por otra contribuye a las molestias y ruidos que impiden el descanso de los vecinos de la zona.*

*En efecto, no basta con regular mediante las oportunas ordenanzas la protección del medio ambiente, la prohibición de venta de alcohol fuera de los establecimientos que tengan licencia para ello, la limpieza de los lugares públicos, sino que con los medios adecuados hacer efectivas dichas ordenanzas impidiendo se sobrepasen los límites de emisión de ruidos procediendo al cierre de los establecimientos que lo incumplan e incluso dispersando las concentraciones de jóvenes cuando se sobrepasan dichos límites.*

*No se trata de ejercer una represión policial, sino dentro de los límites de dicha función denunciar una y otra vez las infracciones administrativas, incomodar y disuadir sin descanso a los jóvenes en sus comportamientos y no favorecer mediante cortes de tráfico y vallas dichas concentraciones porque los derechos de los jóvenes a expresarse y reunirse encuentran sus límites en los derechos de los demás ciudadanos a la libre circulación, al descanso, y a la propia vida entendida en un sentido amplio, no sólo físico, que se ven menoscabados al no adoptar la Administración demandada las medidas adecuadas y suficientes para paliar al menos en parte los efectos negativos concretados en el presente proceso”*

Entiende el Tribunal por tanto que el Ayuntamiento es responsable de la situación y que tiene medios para evitar su producción, señalando en particular, una adecuada dotación policial en la zona.

Falla el Tribunal condenando al Ayuntamiento a “*adoptar las medidas que impidan el consumo de bebidas alcohólicas fuera de los establecimientos, la utilización de aparatos musicales que sobrepasen los límites de emisión permitidos, facilitando la libre circulación de vecinos*”.

Impone por tanto una obligación de hacer al Ayuntamiento, que es en definitiva un recordatorio de sus obligaciones legales; lógicamente, tratándose de una Sentencia, el incumplimiento de la misma podría derivar en responsabilidades penales, independientemente de la responsabilidad patrimonial en que pudiera incurrir el Municipio si continúa con su inactividad y genera con ello perjuicios morales o patrimoniales en los ciudadanos.

Debe señalarse a este respecto que, en nuestra opinión, la inactividad de la Administración en esta materia puede derivar en responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, generando derechos indemnizatorios a favor de los afectados –disminución del valor de las viviendas, daños personales y morales, etc-.

No obstante, lo cierto es que la jurisprudencia actual es todavía reacia a admitir este tipo de responsabilidad, lo que sin embargo no excluye que en determinados supuestos pudiera prosperar una demanda en tal sentido.

Cabe señalar, por ejemplo, que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 22 de octubre de 2002, desestima una demanda de responsabilidad patrimonial presentada por una mercantil contra el Ayuntamiento de Almendralejo, por su inactividad frente al “botellón” que le causó unos daños en la fachada del local comercial. Mantiene el Tribunal que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de seguridad y los daños generados, en cuanto para ello es precisa una relación de exclusividad entre la inactividad y la producción del daño que no concurre, ya que en este caso intervinieron terceros, ciudadanos concretos aunque sin identificar, en la producción del daño.

Esta posición jurisprudencial nos parece ciertamente discutible, ya que es obligación del Ayuntamiento poner todos los medios policiales para evitar que se produzcan este tipo de concentraciones para consumo de alcohol. Si se pusieran en práctica todas las medidas para evitar estas situaciones, y aun así se produjeran, nada cabría objetar a la intervención municipal y desde luego no se producirían consecuencias indemnizatorias, pero si el daño es causado por la total indiferencia policial o por una situación de tolerancia mantenida pese a los requerimientos del interesado, entonces creemos que podría producirse una relación de causalidad determinante de responsabilidad patrimonial.

Una cuestión interesante se relaciona con la eventual responsabilidad por parte de los propietarios de lugares donde se venden bebidas en los fenómenos de botellón. En este asunto, la jurisprudencia parece que se inclina por derivar responsabilidad al titular del establecimiento cuando el consumo es inmediato, en el exterior del local, no así cuando el consumo se produce de manera masiva en otros emplazamientos. Es decir, si la dispensación de la bebida se realiza para su consumo interior, y sin embargo se permite

que los usuarios consuman fuera del establecimiento, ello es causa para la aplicación de las medidas sancionadoras, pero no en el supuesto en que la actividad sea la venta para el consumo en el exterior del establecimiento, sin que dicho consumo sea el objeto principal de la actividad –i.e. venta en tiendas de 24 horas-. Puede verse sobre el particular las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 24 y 25 de mayo de 2001.

Cabe señalar finalmente la dificultad que comporta el llevar a buen término las sanciones impuestas a los ciudadanos por este tipo de prácticas, ya que son comunes las maniobras evasivas –huida, ocultación de los recipientes- favorecidas por la confusión, así como los problemas de prueba que puede comportar la inadecuada confección de las actas policiales.

Podemos poner como ejemplo lo acontecido en el caso resuelto por la Sentencia de 26 de enero de 2004, de un Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid, que considera como de especial necesidad que tales actas cuenten con una clara concreción de la persona que vieron los agentes en actitud de beber, el tipo de bebida que ingería, al menos en una mínima descripción, el color que tenía, si olía o no a alcohol, etc, sin que la ratificación posterior de los agentes sea suficiente para subsanar el contenido del acta y acreditar que los hechos que no constan debidamente reseñados en ella efectivamente acontecieron.

Este ejemplo muestra la dificultad de tramitar efectivamente las denuncias y expresa claramente la necesidad de un mayor rigor en la vertiente formal de la actuación policial, que a menudo será imposible si no existen medios policiales suficientes.

## **2.4. Conclusiones.**

Pese a que desde algunas instancias, y en particular desde las Administraciones con competencia en la materia, se pretenda minimizar el impacto de este tipo de prácticas, lo cierto es que, de manera más o menos generalizada, se producen en la Comunidad Valenciana, y causan constantes molestias a los vecinos que se ven obligados a soportarlas.

Además de los problemas de ruido que son consustanciales al botellón, la reunión incontrolada de personas en un mismo punto, consumiendo además sustancias que alteran su percepción de las cosas, produce riesgos para el orden público y la integridad de las personas que allí se concentran o circulan por la zona.

La suciedad es otro de los problemas que producen estas prácticas, ya que tras el periódico evento es inevitable que botellas y otros enseres sean abandonados por los jóvenes, con el correspondiente riesgo para otros ciudadanos, especialmente niños, que puedan acceder al día siguiente a la zona –muchas veces se trata de parques o plazas públicas- para realizar otro tipo de actividades.

También se han constatado problemas de higiene, ya que algunos de los ciudadanos que realizan estas prácticas no se desplazan a aseos públicos o de establecimientos cuando resulta necesario.

Todos estos son problemas que venimos constatando en esta Institución a lo largo de nuestra experiencia en la tramitación de este tipo de quejas. Se ha constatado además que cuando la Administración interviene con rigor en las zonas en que se produce el botellón, realizando plantones especiales de la policía de carácter disuasorio, efectuando denuncias, y tramitando adecuadamente los expedientes sancionadores, se consigue paliar el problema.

Otras veces, sin embargo, lo que se produce realmente es un traslado de los jóvenes a otras zonas más alejadas, trasladándose el problema.

Quizá la respuesta definitiva al problema pudiera pasar por habilitar lugares donde estas prácticas puedan desarrollarse sin molestar a los vecinos, lo que parece alentar alguna legislación autonómica –Extremadura-. Esta solución tiene sin embargo como contrapunto el hecho de que habilitar espacios para el botellón, con instalaciones sanitarias, control policial para evitar el consumo de menores o alteraciones del orden, etc, podría solucionar parte del problema, pero al mismo tiempo incitar un patrón de consumo y hacerlo aparecer a los jóvenes como algo adecuado.

Las alternativas de ocio, por el contrario, nos parecen extremadamente saludables, ya que ayudan a motivar otros patrones de conducta a los jóvenes, enriqueciendo sus experiencias, conocimientos, cultura, capacidades físicas, y mostrándoles otras posibilidades de ocio sano. Es preciso que los Ayuntamientos y el resto de Administraciones implicadas potencien al máximo este tipo de opciones. No creemos, sin embargo, que con ello se vaya a erradicar el problema, pero sin duda coadyuvará a mejorar la situación.

La participación de los destinatarios de estas medidas también nos parece del mayor interés, siendo un terreno poco explorado por las Administraciones estudiadas. En el caso de las alternativas de ocio, alguna experiencia se ha detectado, pero debería abordarse la vía participativa de una manera más intensa provocando que los propios jóvenes se impliquen en las soluciones que permitan conciliar el derecho al ocio con el descanso. Se trata de debatir con las organizaciones juveniles, Consejos locales de Juventud, e incluso con los propios protagonistas del problema, para buscar soluciones y fomentar un ocio sano.

Campañas de concienciación en los centros de enseñanza, emisión de bandos municipales, así como la sustitución de sanciones administrativas por actividades de tipo educativo que hagan ver al joven los efectos de su conducta, nos parecen también ámbitos en los que poco o nada se ha venido haciendo, debiendo potenciar este tipo de estrategias.

En definitiva, no basta con la represión de este tipo de conductas, que debe desde luego mantenerse e incrementarse allí donde sea necesario para garantizar el orden público y el derecho al descanso de los vecinos, se trata también de realizar un trabajo de base,

establecer mecanismos de diálogo, y diseñar alternativas reales y atractivas, que permitan modificar estos patrones de conducta a medio y largo plazo.

Por otra parte, teniendo en cuenta que este tipo de comportamientos pueden producir efectos adictivos, y que las sustancias de las que estamos hablando son consideradas como drogas, resultaría conveniente que las Administraciones implicadas incluyeran en sus planificaciones sobre drogadicción y otros trastornos adictivos programas específicos para la erradicación de estas prácticas, lo que como hemos venido observando raramente se produce en los planes municipales.

Aquellos Municipios que no disponen de dicho plan deben a la mayor brevedad aprobarlo, ya que, tal como señala el Real Decreto 1911/1999 de 17 de diciembre, por el que se aprueba la estrategia nacional sobre drogas para el periodo 2000-2008, en 2003 el 50% de todos los Municipios españoles de más de 20000 habitantes deberán contar con un Plan Municipal sobre Drogas, elaborado en coordinación y de conformidad con los criterios y directrices del Plan autonómico de drogas, y en 2008, el porcentaje de municipios deberá ser del 100%.

Además, en 2003 todos los municipios de ese nivel poblacional deben contar con ordenanzas municipales sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, en el contexto de la legislación autonómica y estatal.

También debe efectuarse, como hemos venido señalando, la planificación autonómica en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos, incluyendo en ella programas específicos frente al “botellón”.

### **3. Tutela de los establecimientos.**

#### **3.1. Normativa estatal y valenciana sobre establecimientos y contaminación acústica.**

En materia de actividades, la normativa estatal todavía vigente, que tiene carácter básico, es el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre, que cuenta además con un nomenclator no tasado de actividades sujetas. La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas españolas disponen de un arsenal legislativo más o menos actualizado sobre la problemática de actividades calificadas así como de contaminación acústica.

En la Comunidad Valenciana contamos básicamente con dos normas de cabecera; de un lado, en materia de actividades calificadas, la Generalitat aprobó la Ley 3/1989 de 2 de mayo, de actividades calificadas, que contempla la exigencia de que todas las actividades sujetas cuenten con licencia de actividad y superen una verificación previa a su inicio para la obtención del acta de comprobación favorable. La Ley prevé la clausura de las actividades clandestinas con un simple trámite de audiencia, y contempla un régimen sancionador para los distintos tipos de incumplimiento, siendo exigible por otra parte una intervención sucesiva y constante de la Administración en atención al

cumplimiento de las condiciones de funcionamiento autorizadas, y en su caso imposición de medidas correctoras; la competencia para incoar los expedientes corresponde a los Ayuntamientos, pero la Conselleria de Territorio y Vivienda dispone de la facultad de intervenir subsidiariamente en caso de inactividad municipal.

Determinado tipo de actividades calificadas, entre las que se encuentran las que motivan la redacción de este Informe, a saber, pubs, discotecas, y en general establecimientos con ambientación musical, entran en el ámbito de aplicación de la normativa específica sobre espectáculos, a saber, la Ley 4/2003 de 26 de febrero, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. Esta norma avanza en el régimen establecido por la legislación de actividades, reproduciendo para este tipo de establecimientos el régimen autorizatorio previsto en la Ley anterior. Impone sin embargo cuestiones adicionales por razón del tipo de actividad, tales como condiciones de seguridad, aforo, horarios de apertura y cierre, régimen sancionador, entre otras.

Es preciso destacar, en relación con la problemática de los horarios de cierre de establecimientos, que la citada legislación de espectáculos ha sido desarrollada por el Decreto autonómico 196/1997 de 1 de julio, por el que se regulan las especialidades que pueden introducirse en el horario general. Esta norma regula el procedimiento para establecer ampliaciones y reducciones de horarios, así como horarios especiales.

Para 2004, la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas aprobó la Orden de 19 de diciembre de 2003, por la que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

Respecto a la problemática específica sobre el ruido, existen diversas declaraciones internacionales en las que se cualifica al ruido como un agente contaminante nocivo para el ser humano, de las que es exponente la declaración resultante del Congreso de Medio Ambiente y Desarrollo, celebrado en Estocolmo en 1972 bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Además, disponemos en el ámbito comunitario de una norma específica para la corrección de estos fenómenos, como es la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002 sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Esta norma establece como principio general la necesidad de alcanzar un *“elevado grado de protección”* del medio ambiente y la salud, siendo uno de los objetivos a los que debe tenderse proteger a los ciudadanos frente al ruido.

Entre sus estrategias principales figura el establecimiento de mecanismos comunes de medición y evaluación del ruido, así como la obligatoriedad, en los plazos fijados por la Directiva, de contar con mapas de ruido y planes de acción. Denota la norma la especial preocupación que la Comunidad Europea ha asumido frente a la contaminación acústica, y en particular, la necesidad de aplicar con todo rigor el *“principio de prevención”* a fin de evitar las molestias derivadas del ruido en las aglomeraciones urbanas.

En el ejercicio de sus competencias en legislación básica en materia ambiental, el Estado dictó recientemente la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del ruido. Esta norma,

dictada en base a los títulos competenciales estatales de regulación en materia de fijación de bases y coordinación de la sanidad, así como de las bases reguladoras de la protección ambiental, es a su vez un instrumento por el que se incorpora la normativa internacional y comunitaria expuesta a nuestro ordenamiento jurídico.

La norma precisa desarrollo reglamentario, previéndose en su disposición final segunda la aprobación de un Reglamento General. Este desarrollo resulta esencial para, entre otros aspectos, definir los criterios que permitirán delimitar las áreas acústicas a que se refiere la Ley, así como los objetivos de calidad exigibles en función de cada tipo de área. También la fijación de valores límite de emisión e inmisión serán determinados por el Gobierno, así como el contenido mínimo de los planes acústicos. Lógicamente, las distintas normativas autonómicas deberán adaptarse a los estándares que se fijen con carácter básico, pudiendo superar sus determinaciones.

Los instrumentos de intervención principales que contempla la Ley son:

-La elaboración, aprobación y revisión de mapas de ruido, cuya finalidad es permitir una evaluación global de la exposición acústica en una determinada zona, facilitan la definición de objetivos y estrategias, y posibilitan la elaboración fundada de planes acústicos y fijación de medidas correctoras.

-La delimitación de zonas de servidumbre acústica y fijación del régimen aplicable.

-Delimitación de áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial del mapa de ruido; estas áreas se definirán conforme a los criterios que apruebe el Gobierno mediante reglamento, y delimitarán el territorio en sectores en función del uso urbanístico predominante. En cada una de esas áreas quedarán definidos los objetivos de calidad acústica conforme a las previsiones reglamentarias del Gobierno.

-La elaboración, aprobación y revisión de planes de acción en materia de contaminación acústica correspondientes a cada mapa de ruido, y la ejecución de las medidas en ellos contemplados. Este tipo de planes deben determinar acciones prioritarias para evitar la superación de los valores de emisión o inmisión, o el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, así como proteger las “zonas tranquilas” en áreas de aglomeración o en el campo abierto.

-Declaración de áreas acústicas como zonas de protección acústica especial. Esta figura contempla aquellas áreas donde se incumplan los objetivos de calidad acústica, aun cuando los generadores del ruido, individualmente considerados, no excedan los límites aplicables. Son por tanto zonas donde se producen efectos acumulativos de ruido. Es obligatorio para estas zonas la elaboración de planes zonales específicos para la mejora acústica, que contendrán medidas correctoras tales como restricciones horarias, restricciones al tráfico, y suspensión del otorgamiento de autorizaciones de apertura, ampliación, traslado o modificación de emisores acústicos.

-Declaración de áreas acústicas como zonas de situación acústica especial. Esta declaración se produce cuando las medidas correctoras incluidas en los planes específicos para una zona de protección acústica especial no logran el cumplimiento de

los objetivos de calidad acústica; la declaración implicará la necesidad de aplicar medidas correctoras singulares dirigidas a que en el largo plazo se mejore la calidad acústica y se cumplan los criterios de calidad.

-Declaración de zonas tranquilas en aglomeraciones, y zonas tranquilas en campo abierto.

Teniendo en cuenta su carácter básico, la norma que estamos analizando sólo es plenamente aplicable por la Administración estatal en los ámbitos que corresponden a competencias sectoriales que tiene atribuidas -infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal-, pero en la mayor parte de las situaciones estas normas deberán ser aplicadas por la Administración autonómica y local. De ahí que la Ley imponga específicamente su cumplimiento a dichas Administraciones en los artículos 17 y siguientes.

Existe un primer mandato en cuanto a la necesidad de que los planes territoriales y urbanísticos tengan en cuenta las previsiones señaladas en esta Ley y su reglamento de desarrollo, exigiendo en la disposición transitoria segunda la adaptación de todo el planeamiento territorial vigente en un plazo de 5 años desde la aprobación del reglamento general de desarrollo de la Ley. Ello comportará un importante cambio y adaptación en la planificación urbanística vigente en la Comunidad Valenciana, que deberá incorporar en su ámbito de ordenación la vertiente acústica conforme a los criterios fijados por el Gobierno. Con ello se favorecerá la homogeneización del régimen aplicable en las distintas Comunidades Autónomas, hoy muy heterogéneo dada la dispersión de la legislación autonómica vigente, e impulsará la introducción de este tipo de estándares en el planeamiento urbanístico y territorial.

No sólo la Ley prevé la integración de sus medidas y determinaciones en la variable estratégica –planificación-, sino también en el ámbito de la actuación de las distintas Administraciones públicas en los procesos de autorización ambiental integrada, evaluación de impacto ambiental, otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas, y en el resto de autorizaciones y licencias que comporten la utilización de equipos que puedan generar contaminación acústica.

Específicamente, la norma señala que *“ninguna instalación, construcción, modificación, ampliación o traslado de cualquier tipo de emisor acústico podrá ser autorizado, aprobado o permitido su funcionamiento por la Administración competente si se incumple lo previsto en esta Ley y en sus normas de desarrollo en materia de contaminación acústica”*, siendo todas las autorizaciones revisables sin indemnización, dado su carácter reglamentario u operativo, y la necesidad de su adaptación a los criterios y niveles de adecuación acústica que se establezcan.

La Ley contempla la prohibición de dar licencias de obra en zonas donde se incumplan las condiciones acústicas, salvo en determinados supuestos en los que deberá garantizarse el cumplimiento de los objetivos acústicos en el espacio anterior.

La norma expuesta debe ser leída en la Comunidad Valenciana como un marco en el que debe integrarse la vigente legislación de contaminación acústica, es decir, la Ley

7/2002 de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, que pasa a conformarse como una norma de desarrollo y ampliación de la protección ambiental, que desde luego no puede oponerse a lo establecido en la norma marco estatal.

Uno de los principales problemas que se plantean en relación con esta norma radica precisamente en que a día de hoy no dispone de desarrollo reglamentario, lo que dificulta la aplicación de la misma a numerosas situaciones, especialmente por el régimen de transitoriedad establecido por dicha Ley.

Este extremo debería corregirse a la mayor brevedad, ya que la aplicación de la Ley a las actividades e instalaciones autorizadas antes de su entrada en vigor está condicionada por la Disposición Transitoria Primera al transcurso de un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor del reglamento de desarrollo de la Ley, debiendo adaptarse todos los establecimientos. Entre tanto, sólo es aplicable en el caso de reapertura de establecimientos previamente clausurados, cuando se realicen modificaciones, ampliaciones o reformas que excedan las de mera higiene, ornato o conservación, o cuando se incumplan de manera reiterada los condicionantes acústicos que permitieron su concesión.

A su vez, la Disposición Transitoria Segunda condiciona la adaptación de las ordenanzas municipales vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley, así como de las Zonas Acústicamente Saturadas ya declaradas, a la aprobación del citado reglamento, momento a partir del cual se abre un plazo máximo de un año para efectuar las modificaciones y adecuaciones que procedan.

Por ello, la Conselleria de Territorio debería impulsar al máximo la elaboración de la citada norma, sin perjuicio de que los Ayuntamientos a su vez inicien la modificación de sus ordenanzas y declaraciones para adecuarlas a la Ley, ya que el hecho de que no sea obligatorio no significa desde luego que no pueda y deba hacerse, siendo deseable una pronta adaptación en defensa de los intereses y derechos fundamentales de los ciudadanos.

La adaptación de la Ley a la norma estatal básica es bastante satisfactoria, ya que esta norma ya se realizó teniendo en cuenta la normativa comunitaria que ahora la legislación estatal traspone con carácter general. Existe en ella una planificación acústica autonómica y local –que incluye la elaboración de mapas acústicos que comportan la delimitación del territorio en áreas de contaminación acústica tal como prevé la norma estatal–, así como instrumentos fundamentales de control como son la declaración de zonas acústicamente saturadas, la fijación de condiciones específicas de edificación, la exigencia de estudios acústicos para la obtención de licencias de actividad, la fijación de distancias para evitar fenómenos de concentración, entre otros.

Los instrumentos jurídicos que posibilita la Ley para la ejecución de las medidas de protección son a su vez sumamente rigurosos, contemplando unas facultades compartidas de inspección y control tanto a la Administración local como Autonómica, estableciendo un régimen sancionador que deben desarrollar los Ayuntamientos, con la posible intervención subsidiaria de la Conselleria, y la reserva de la facultad de resolver expedientes de gran cuantía a la citada Conselleria. Las medidas sancionadoras pueden

conllevar a su vez la retirada temporal o definitiva de la licencia, y existe un tratamiento bastante generoso de la intervención cautelar, que debe efectuarse en atención a la gravedad de los perjuicios, al nivel de ruido transmitido, así como en los casos de molestias manifiestas a los vecinos.

Cuestión distinta es el grado de aplicación efectiva de estos instrumentos, que como ya pudimos comprobar a través de los informes recabados, es insuficiente.

### **3.2. Derechos constitucionales y ruido.**

Desde un punto de vista constitucional, la problemática asociada a las molestias que causan los establecimientos, así como la concentración de los mismos en determinadas áreas residenciales, pone en cuestión el necesario equilibrio entre dos bloques de derechos constitucionales: de un lado el principio de la libertad de empresa recogido en el artículo 38 de la Constitución, según el cual existe una libertad de establecimiento comúnmente reconocida en nuestro sistema para el desarrollo de actividades económicas legítimas; de otro, un conjunto de bienes y derechos constitucionales, del máximo rango jurídico, que pueden quedar afectados por un ejercicio abusivo o inadecuado de dicha libertad, como son los derechos contemplados en los artículos 15(derecho a la integridad física y moral), 18 (inviolabilidad del domicilio), 33 (derecho a la propiedad privada), 43 (derecho a la salud) 45 (derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida) y 47 (derecho a una vivienda digna y adecuada).

Para valorar la dimensión jurídica del conflicto, debe tenerse en cuenta que el principio de libertad de empresa tiene un rango constitucional de protección desde luego menor al de varios de los derechos citados; se trata simplemente de un “*derecho de los ciudadanos*” de la sección segunda, capítulo II del Título I de la Constitución, mientras que en el otro lado se sitúan algunos derechos fundamentales y libertades públicas. Ello no significa sin embargo que ese derecho pueda ser desconocido, pero ciertamente no podrá ser considerado como absoluto, ilimitado o incluso prevalente.

En este sentido, nuestro Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia núm. 24, de 20 de enero de 2001, razona que “*el principio de libertad de empresa en modo alguno puede tener un carácter absoluto, pudiendo verse limitado por otros derechos, como pueden ser en el presente caso el descanso, la salud, la intimidad y el medio ambiente, que este Tribunal, sin duda alguna, considera de rango superior al del ocio o al de libertad de empresa*”.

Del catálogo de “*derechos fundamentales*” recogidos en el Título I, Capítulo I, Sección 1ª por la Constitución Española, resultan afectados por el problema de la contaminación acústica al menos los siguientes derechos:

-En primer término, el recogido en el artículo 15 CE, en cuanto reconoce el derecho a la integridad física y moral, cuya afeción en este caso no presenta ninguna duda teniendo en cuenta los efectos del ruido en la salud de las personas.

En una importante y reciente sentencia del Tribunal Supremo, basada en datos de la Organización Mundial de la Salud, se afirma que la exposición reiterada no permanente durante un periodo no necesariamente superior a 9 meses, limitada a los fines de semana, así como la exposición a niveles de ruido entre 30 y 40 DBA durante 4 noches seguidas, puede causar afectaciones de tipo psicológico, trastornos en el sueño, despertares tempranos, estado de fatiga, cansancio, irritabilidad, disminución de la atención y concentración, pudiendo llegarse a brotes psicóticos o a la aparición de síntomas vegetativos tales como taquicardias, hipertermias, hiperfagia, cefaleas, gastralgias, e incremento en la sensación de hambre. Las anteriores consecuencias son todavía más graves en el caso de los niños, a los que puede producir trastornos en su conducta, así como las mujeres embarazadas, a quienes puede interferir en su embarazo y originar un parto prematuro además de someter a estrés al feto (STS nº 52/2003, de 24 de febrero de 2003).

La contaminación acústica, aun no siendo continuada y permanente, puede afectar gravemente a la salud de las personas, amén de producir una lógica merma en la calidad de vida de los individuos. No es preciso abundar más sobre un hecho sobradamente constatado.

-Por otra parte, el ruido afecta directamente al derecho fundamental previsto en el artículo 18.2 CE, que declara la inviolabilidad del domicilio, y por tanto la necesidad de garantizar un espacio digno al individuo inmune a cualquier inmisión externa que perturbe su disfrute. Así lo ha venido destacando la jurisprudencia más avanzada tanto a nivel interno como internacional.

Cabe resaltar, en un primer nivel, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso López Ostra, de 9 de diciembre de 1994. En este caso, la interesada recurría en base a la pasividad y tolerancia que demostraban las autoridades locales frente a molestias derivadas de olores, ruidos y humos, que afectaban a su domicilio. Es significativo en esta Sentencia que se acogen las pretensiones del interesado incluso teniendo en cuenta la baja afección a su salud de las perturbaciones constatadas: *“naturalmente, una grave contaminación del ambiente puede afectar el bienestar del individuo e impedirle disfrutar de su hogar de tal modo que se ataca su vida privada y familiar sin poner, sin embargo su salud en peligro”*. Declara el Tribunal la violación del artículo 8 del Tratado, en cuanto que el Estado no intervino adecuadamente para lograr el necesario equilibrio entre el interés económico de la población, y el derecho del ciudadano al respeto de su domicilio y su vida privada y familiar.

La Sentencia del Tribunal Constitucional nº 119/2001 de 24 de mayo conecta las molestias producidas por ruidos con los derechos a la intimidad personal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio, en relación con el libre desarrollo de la personalidad. En este caso, la recurrente denunciaba la pasividad de la Administración municipal ante el flagrante incumplimiento de la legalidad por los establecimientos situados en un área declarada zona acústicamente saturada, persistiendo en la vía pública un nivel de ruido nocturno por encima de los 65 dBA. Señala el Tribunal: *“cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE)”*.

Continúa señalando: *“podemos concluir que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables o insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad”*.

En el interesante voto particular a esta Sentencia, elaborado por el Magistrado Manuel Jiménez de Parga, hace referencia a la *“vertiente subjetiva del artículo 45.1 CE”*, y por tanto a la necesidad de avanzar en la conexión entre el derecho a la calidad de vida en el marco de un medio ambiente adecuado, y los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución.

Un compendio de todas estas doctrinas puede verse en la importante Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004, acerca del ruido y tutela de los derechos fundamentales.

No faltan así mismo numerosas resoluciones del Tribunal Supremo frente a este tipo de perturbaciones, que ponen en relación con estos derechos a la inactividad administrativa, con consecuencias diversas en función del orden jurisdiccional correspondiente.

En primer término, debemos referirnos a la Sentencia de la Sala de lo Civil del TS nº 431/2003, de 29 de abril, en la que se resuelve sobre una pretensión indemnizatoria frente al Ayuntamiento de Alguazas (Murcia). Además de reiterar la afeción al derecho a la intimidad y domicilio del artículo 18 de la CE, que se extiende a *“nuevas formas o procedimientos que alteran gravemente la paz familiar y el entorno en que se desarrolla la vida íntima o privada”* como el ruido, presenta como novedad la condena a la Corporación local por responsabilidad civil, ex art. 1902 del CC, al tolerar y no actuar debidamente frente a las perturbaciones acústicas sufridas por el interesado.

En una importante y novedosa Sentencia, la Jurisdicción Penal ha optado por adelantar la barrera de la punición a conductas graves generadoras de contaminación acústica. Señala la Sentencia que *“por todo lo que se deja mencionado, el recurrente ha creado una situación de grave peligro para la integridad física, psíquica, intimidad personal y familiar, bienestar y calidad de vida de los vecinos del inmueble que pudieran resultar afectados por las inmisiones de ruido procedentes de Sala de Fiesta de la que era responsable, habiéndose concretado en riesgo de grave perjuicio para la salud de estas personas. Se ha superado, pues, el umbral que separa el ilícito meramente administrativo del ilícito penal”* (STS nº 52/2003, de 24 de febrero de 2003). La Sentencia es una llamada de atención clarísima a los poderes públicos en cuanto a la corrección de estas situaciones, e incorpora un análisis completo de los antecedentes jurídicos que constan en la materia.

En el ámbito de la jurisdicción contenciosa, pueden observarse diversas resoluciones en las que se conectan estos bienes jurídicos con los derechos fundamentales analizados, pudiendo citarse al respecto la Sentencia de 15 de marzo de 2002. Cabe destacar así mismo lo establecido por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

respecto a la vulneración de los derechos del artículo 18.1 y 2 de la CE (intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio), en su Sentencia de 9 de julio de 2001, en la que concluye que *“una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.”*

Entre los *“derechos y deberes de los ciudadanos”*, recogidos en la sección 2ª del Título I, Capítulo I de la CE, queda afectado el derecho a la propiedad privada recogido en el artículo 33, en cuanto el disfrute del contenido esencial de dicho derecho puede verse seriamente limitado por estas prácticas. Por otra parte, son varios los *“Principios rectores de la política social y económica”* afectados, y en particular lo establecido en el artículo 43 en cuanto al derecho a la protección de la salud, así como, singularmente, el derecho reconocido en el artículo 45 CE a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

El apartado segundo de este último precepto exige a los poderes públicos velar por la protección de la calidad de vida de los ciudadanos, debiendo por ello actuar de manera decidida frente a las situaciones que perjudiquen los estándares mínimos de convivencia. El derecho a la calidad de vida se abre paso con fuerza en los últimos años tanto en el ámbito legislativo como jurisprudencial.

Corolario de todo lo anterior es la afectación del artículo 47 CE, que recoge el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, debiendo los poderes públicos promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

En definitiva, teniendo en cuenta el conflicto entre ambos grupos de derechos, lo cierto es que los poderes públicos y los ciudadanos deben dirigir sus esfuerzos a tratar de conciliar el respeto a ambas expectativas, tanto la del empresario que necesita para mantener su forma de vida desarrollar la actividad, el usuario que tiene derecho al ocio, y los vecinos que tienen un derecho irrenunciable al descanso.

De ahí que los instrumentos jurídicos que la legislación de actividades, espectáculos y de contaminación acústica determinan para conciliar ambos derechos –autorizaciones y su seguimiento, cumplimiento de condiciones técnicas de los locales, insonorización, cumplimiento de horarios, medidas urbanísticas para evitar la concentración de usos, campañas de información y concienciación, etc–, deban ser aplicadas con el mayor rigor para inducir un comportamiento responsable en el sector, así como unos hábitos en los usuarios de mayor respeto para los ciudadanos afectados.

### **3.3. Disciplina de establecimientos.**

La generación de contaminación acústica presenta un origen primario: el establecimiento de ocio con ambientación musical. El principio de la libertad de empresa permite a todo ciudadano iniciar una actividad de estas características, pero dicha libertad estará condicionada tanto por el uso urbanístico como por la obtención de licencias de actividad que sólo deben ser otorgadas previa comprobación de que la actividad no generará molestias al vecindario tanto en materia de ruidos como humos, olores, u otro tipo de inmisiones. El local, lógicamente, deberá contar con todos los medios de insonorización y medidas correctoras que permitan hacer realidad su inocuidad respecto a terceros.

Los ciudadanos se quejan sin embargo de que en muchísimas ocasiones esa situación ideal no se produce, proliferando actividades que generan molestias con la permisividad de las Administraciones públicas. Ante un problema de esta naturaleza la Administración a menudo o no reacciona o reacciona de una manera tan lenta que eterniza el problema. El abanico de situaciones es muy amplio y de alguna manera ha ido destilándose a lo largo de este informe: inactividad frente a establecimientos clandestinos, frente a actividades con licencia que sin embargo inician su actividad sin la previa comprobación favorable, inhibición frente a denuncias del interesado por cambios en la actividad, deterioro de las condiciones de insonorización, ineficacia en la tramitación de procedimientos sancionadores y de imposición de medidas correctoras, que se dejan caducar o no reciben el adecuado impulso, ineficacia en el seguimiento de las actividades en cuanto al cumplimiento de medidas correctoras, inaplicación de los acuerdos de cierre de actividades, etc.

Frente a ello es imprescindible un mayor rigor, eficacia y celeridad en el ejercicio de las potestades disciplinarias frente a los establecimientos que incumplan con la normativa ambiental.

Debe señalarse que el ejercicio adecuado de tales potestades no es un deseo, sino una obligación jurídica que corresponde a la Administración en el marco de sus funciones y que además resulta irrenunciable. El artículo 12 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común establece que la competencia es irrenunciable y debe ser ejercida por los órganos que la tengan atribuida como propia, lo que constituye un imperativo jurídico de aplicación necesaria.

La inejecución de la competencia debe comportar las consecuencias jurídicas correspondientes, tanto en el marco de la responsabilidad disciplinaria del funcionario, de darse los presupuestos para ello, como la responsabilidad patrimonial de la propia Administración frente a los perjuicios irrogados al interesado como consecuencia directa de la inactividad y por tanto del funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Para mejorar la atención al ciudadano, consideramos necesario simplemente un mayor rigor en la aplicación de las medidas que ya están contempladas en la legislación, si bien para ello resultaría conveniente dotar de más medios personales y materiales tanto

a la Policía local, con especialización de sus funciones en Ayuntamientos medianos y grandes, como a las secciones y negociados encargados de la tramitación de los expedientes sancionadores correspondientes.

Siguen a continuación algunas pautas de conducta que deberían manifestarse en los protocolos de intervención frente a situaciones de incumplimiento:

-En el caso de establecimientos sin licencia: el artículo 18 de la Ley 3/1989 de 2 de mayo, de actividades calificadas, dispone que la Administración actuante “*podrá*” acordar la clausura inmediata de actividades clandestinas, con la única cautela de otorgar al titular de la misma un plazo de 15 días de audiencia.

La desafortunada literalidad del precepto ha motivado dudas en cuanto al carácter imperativo o potestativo de la adopción de esta medida, sin embargo, es necesario señalar que tales dudas han quedado superadas por la jurisprudencia en cuanto que reiteradas Sentencias el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana han venido reconociendo el carácter imperativo de esta medida, tomando como referencia de nuevo los principios de legalidad, irrenunciabilidad de la competencia, y eficacia, así como valorando los derechos constitucionales afectados.

Absolutamente clarificadora es la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana 1328/2002 de 8 de julio, que tras hacer referencia a los principios antes considerados, señala que “*ninguna industria o local puede transmitir más ruidos y olores que los permitidos; su situación deviene ilegal: de no contar con licencia, porque es clandestina y debe procederse a su clausura, y caso de contar con licencia, porque está incumpliendo las condiciones de la misma y la normativa vigente; en este último caso deberá requerírsele para que ajuste sus ruidos, olores, vibraciones etc. a la licencia y si no quiere o no puede, también proceder la clausura*”.

En cuanto a la justificación del carácter imperativo de la medida de clausura, la Sentencia toma como referencia lo establecido por la Sentencia de 4 de abril de 2001, cuyo fundamento jurídico segundo establece “*dos premisas conviene analizar: a) la actuación del Ayuntamiento conforme al artículo 18 es potestativa (...) la sala discrepa (...) es decir, las Administraciones públicas tienen unas competencias que, dada la situación de hecho tienen necesariamente que ejercer, de lo contrario su inactividad es contraria a derecho*”. Sigue diciendo la Sentencia que la tolerancia del Ayuntamiento “*ha vulnerado el artículo 103.1 de la Constitución española que exige eficacia (...) con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y ha vulnerado el artículo 18.2 CE, en el sentido de que todo ciudadano tiene derecho a la tranquilidad en su domicilio*”.

Sólo en el supuesto de que la actividad contara con una autorización provisional, o en el caso de que actividades autorizadas incumplieran algunas determinaciones de su licencia, o que por el carácter operativo-reglamentario de estas autorizaciones debieran adaptarse a nuevas circunstancias, cabría oponer a la aplicación inmediata de la medida de clausura el principio de proporcionalidad, y en consecuencia la conveniencia de adoptar medidas que garantizando la continuidad de la actividad establecieran una obligación de adaptación progresiva.

-Si el establecimiento cuenta con licencia pero carece de acta de comprobación, la actividad no puede funcionar tal como señala el artículo 6 de la misma norma. No existe en la Ley una previsión especial en cuanto a la posibilidad de decretar el cierre de la actividad mediante un procedimiento sumario, lo que sin embargo no debe fomentar la tolerancia ante este tipo de situaciones. El Ayuntamiento debe realizar a la mayor brevedad la oportuna visita de comprobación, no autorizando la apertura hasta que se acredite que todas las condiciones del local son favorables para evitar molestias al vecindario.

La imperatividad de esta comprobación se extiende especialmente las condiciones acústicas del local, en cuanto la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de protección frente a la contaminación acústica establece que *“El Ayuntamiento, previamente a la concesión de la licencia de apertura o autorización de funcionamiento, verificará la efectividad de las medidas correctoras adoptadas en cumplimiento de la presente Ley”*. Esto comporta a nuestro juicio, por un lado, una comprobación técnica previa a la concesión de la licencia de apertura, a partir de la valoración del estudio acústico que debe acompañarse a la solicitud de licencia según prevé el artículo 36.1 de la Ley, y por otro, la necesidad de que antes de iniciar la actividad se practique inspección en la que se realice una medición sonométrica que acredite el cumplimiento de las niveles de inmisión en el funcionamiento de la actividad.

Téngase en cuenta por otra parte que la Ley prevé que si el Ayuntamiento no gira dicha visita en el plazo de 15 días desde que fue solicitada, la actividad puede iniciarse; si esto ocurriera, el Ayuntamiento puede y debe girar la visita y efectuar las comprobaciones procedentes, con las consecuencias que correspondan en cada caso: en particular, imposición de medidas correctoras. El artículo 6.3 incorpora un supuesto de silencio administrativo estimatorio para el supuesto de que el solicitante de la comprobación no obtenga respuesta, lo que sin embargo no enerva el ejercicio de las potestades municipales de control y seguimiento de la actividad, que son consustanciales a este tipo de autorizaciones reglamentarias u operativas.

-Actividades autorizadas que generan molestias. Como ya hemos venido indicando, la especial naturaleza de este tipo de autorizaciones determina una obligación por parte de las Administraciones competentes de seguimiento, inspección y vigilancia de la actividad. La Administración no puede inhibirse de sus obligaciones de comprobación constante de la actividad, debiendo ejercer esta potestad. Así se desprende de lo establecido en los artículos 11 y siguientes de la Ley 3/1989 de 3 de mayo de actividades calificadas.

En este sentido, cabe recordar aquí la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 922/2001, de fecha 9 de julio, que se refiere precisamente a la conformidad de aquellas actuaciones administrativas de control que se despliegan durante el ejercicio de la actividad autorizada, considerándolas compatibles con el principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras del artículo 9.3 de la Constitución Española.

Señala el Tribunal: *“la parte recurrente invoca el art. 9.3 de la Constitución que garantiza el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no*

*favorables o restrictivas de derechos individuales que afirma ha sido infringido por la Corporación Local, al tener otorgada Licencia Municipal de apertura y funcionamiento del bar sito en la Zona Acústicamente Saturada con anterioridad a la entrada en vigor de tal Ordenanza. Sin embargo, basta para rechazar el presente motivo de impugnación el advertir que no estamos en presencia de ninguna disposición sancionadora o restrictiva de derechos individuales, de las comprendidas en el ámbito del expresado precepto constitucional; debe tenerse en cuenta que, como tiene declarado el Tribunal Supremo (Sentencia de 14 de octubre de 1992 (Ar. 7698), entre otras) el otorgamiento de una licencia de esta naturaleza puede calificarse como una autorización administrativa de tracto continuo, que da lugar a una relación permanente entre el titular y el municipio, pues este último puede ejercer actividades de inspección y corrección de las condiciones en que se ejerce la actividad, ya que, y así lo tiene declarado esta misma Sala -Sección Tercera- en Sentencia de 31 de octubre de 1997 (Ar. 7243), las referidas licencias por su naturaleza no entrañan un derecho inmutable en su disfrute, sino que deberán ajustarse a diario a las necesidades sociales y urbanas, de tal manera que su regulación municipal con carácter restrictivo en modo alguno puede calificarse de sancionadora.”*

Desde luego, la actividad debe cumplir con los límites de inmisión acústica previstos en la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, así como en su caso los establecidos en las ordenanzas municipales correspondientes. El artículo 54 de la Ley prevé en su apartado segundo que tanto los Alcaldes como la Conselleria de Territorio pueden ordenar visitas de inspección y medidas de vigilancia respecto a todas las actividades, lo que no se condiciona a ningún presupuesto formal –previa denuncia o de oficio- ni temporal –pudiendo realizarse en cualquier momento durante el funcionamiento de la actividad-.

Como hemos comprobado a partir de los informes recibidos, la intervención se realiza habitualmente previa denuncia de ciudadanos afectados, si bien convendría potenciar las campañas de inspección periódica de establecimientos.

-Mayor eficacia en la tramitación para agilizar la imposición de medidas o incluso la clausura. Como regla general, ante situaciones patológicas, se observa excesiva lentitud en la iniciación y posterior tramitación de expedientes, eternizándose las molestias que vienen a soportar los vecinos. Resulta esencial una mayor celeridad y eficacia en la aplicación de medidas, incluida la clausura del establecimiento temporal o definitiva. Ello se desprende del principio de eficacia recogido en los artículos 103 de la Constitución Española y 3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

-Intervención subsidiaria. Este es un campo prácticamente inexplorado por la Administración autonómica, bajo una supuesta interpretación extensiva del principio constitucional de la autonomía local que no consideramos deba concurrir en este tipo de supuestos.

El amparo jurídico de esta modalidad de intervención es doble en cuanto viene recogida tanto en la legislación de actividades como en la de contaminación acústica; además, nos parece especialmente importante en cuanto la Administración autonómica está más alejada del núcleo del conflicto, y por tanto mucho menos mediatizada por los

componentes subjetivos que a menudo se presentan especialmente en pequeños y medianos municipios.

La Ley 3/1989 de 2 de mayo establece en su artículo 17 que la facultad para acordar la iniciación de expedientes sancionadores corresponde a los Alcaldes y subsidiariamente al Conseller competente. El artículo 57 de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre dispone por su parte que la competencia para acordar la iniciación del procedimiento sancionador corresponde en materia de contaminación acústica a los Alcaldes y subsidiariamente al Conseller. En este último supuesto la Ley configura un procedimiento para encauzar la intervención subsidiaria que pasa por la previa comunicación de los hechos al Ayuntamiento para lograr su intervención; transcurrido un mes sin que se haya adoptado medida alguna, la Conselleria podrá efectuar un nuevo requerimiento, o en su caso proceder a la incoación de expediente sancionador dando cuenta al Ayuntamiento de cuantas resoluciones adopte.

Esta potestad tiene a su vez perfecto encaje en lo establecido en el artículo 60 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de bases del régimen local.

### **3.4. Concentración de los establecimientos de ocio.**

El efecto aditivo del ruido en zonas de uso dominante residencial es un problema generalizado en numerosos municipios de la Comunidad Valenciana. Pese a que cada uno de los locales posea sus licencias y cuente con las medidas correctoras adecuadas para no ser focos molestos de emisión individualmente considerados, su concentración genera flujos de personas que además se sitúan en su exterior y producen graves problemas de ruido.

Frente a este problema la legislación autonómica valenciana cuenta con varias posibilidades que deben desarrollarse con especial rigor:

-El artículo 41 de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, prevé la técnica de fijación de distancias entre actividades a través de las ordenanzas y planes acústicos municipales. Esta es una posibilidad desarrollada por algunos Ayuntamientos tal como hemos podido comprobar en base a los informes recibidos, si bien su eficacia es relativa toda vez que suelen ser directrices recientes que no han evitado la implantación en el pasado de actividades que siguen funcionando.

En todo caso, este tipo de medidas son imprescindibles y muy efectivas para evitar la creación de nuevos problemas, y pueden además regir en zonas ya saturadas para evitar nuevas implantaciones.

-El artículo 25 de la citada Ley contempla la incorporación en la planificación general urbanística del municipio de un estudio acústico que permita evaluar las distintas situaciones y adoptar las decisiones correspondientes. Si existe planificación acústica, el plan general debe tenerla en cuenta para desarrollar sus determinaciones. Estas previsiones son importantes en cuanto deben condicionar la decisión del planificador respecto a la ubicación de usos y los condicionantes para ello.

Si existen zonas especialmente sensibles por problemas de contaminación acústica, el planeamiento puede decidir la limitación de determinados usos, propiciando su ubicación en áreas donde no generen molestias. Una de las finalidades de la actividad urbanística, según reza el artículo 1.1.g de la Ley 6/1994 de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, es la protección del medio ambiente urbano, debiendo entenderse incluido en este concepto el medio ambiente acústico. De ahí que las decisiones de calificación urbanística –usos y aprovechamientos- y zonificación deban tener en cuenta esta vertiente, e incluso promover la progresiva reubicación de los usos molestos.

La relocalización puede favorecerse mediante sistemas concertados que permitan acelerar y facilitar el traslado de actividades a zonas no problemáticas, para lo que la figura del convenio de planeamiento o incluso de gestión urbanística puede resultar un instrumento adecuado.

-Precisamente por las evidentes limitaciones fácticas que operan con respecto a los anteriores ámbitos decisionales –situaciones de concentración ya consolidadas-, la legislación de contaminación acústica crea otro tipo de instrumentos de control. Dos son los instrumentos fundamentales a este respecto, la aprobación de planes acústicos municipales y la declaración de “Zona Acústicamente Saturada”.

La primera de las técnicas, regulada en los artículos 21 y siguientes de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, tiene por objeto identificar las áreas acústicas existentes en el Municipio con el objeto de adoptar medidas que permitan la progresiva reducción de los niveles sonoros. El alcance de estos planes es general, por lo que no se refiere exclusivamente a las zonas donde exista concentración de establecimientos de ocio, pero lógicamente incluirán determinaciones dirigidas a disciplinar este tipo de áreas.

En particular, el artículo 22 contempla la figura del “plan zonal”, destinado en el marco del Plan acústico municipal a disciplinar específicamente aquellas zonas en las que *“existan numerosas actividades destinadas al uso de establecimientos públicos y niveles de recepción en el ambiente exterior, producidos por la superposición de las múltiples actividades existentes y por la actividad de las personas que utilicen estos establecimientos”*. Este tipo de planes deben contener las medidas necesarias para lograr que la zona disponga de un nivel sonoro inferior a los límites establecidos en el Anexo II de la norma.

Como ya se ha indicado, los Planes acústicos municipales son obligatorios en Municipios de más de 20000 habitantes, lo que no significa que los Municipios menores no puedan llevarlos a efecto. Estos planes permiten, a partir del diagnóstico que resulte del mapa acústico, ordenar las actividades implantadas o que se pretendan implantar, establecer programas de minimización del ruido, establecer sistemas de control de ruido, y cualesquiera otras medidas que resulten oportunas.

Si tales planes son sólo obligatorios para ese tipo de municipios, no ocurre lo mismo con los Planes Zonales, que deben ser aprobados cuando en el municipio exista una o varias áreas sometidas a saturación acústica, con independencia de su población. Debe

resaltarse la trascendencia de estos planes, que la propia Ley reconoce al priorizarlos incluso en los Municipios de más de 20.000 habitantes con respecto a los planes acústicos municipales, de manera que es posible su aprobación previa.

Junto a la planificación acústica, los artículos 28 y siguientes de la Ley contemplan la figura de las “Zonas Acústicamente Saturadas”, que como pudimos comprobar no han sido prácticamente desarrolladas en la Comunidad Valenciana.

Es importante señalar que la declaración no es potestativa, sino imperativa en cuanto se den las condiciones previstas en el artículo 28.2 de la Ley. Tales condiciones son las siguientes:

*“Se sobrepasen dos veces por semana durante tres semanas consecutivas, o tres alternas, en un plazo de 35 días naturales, y en más de 20 db(A), los niveles de evaluación por ruidos en el ambiente exterior establecidos en la tabla 1 del Anexo II. El parámetro a considerar será  $L_{a,eq,1}$ , durante cualquier hora del periodo nocturno y  $L_{a,eq,14}$  para todo el periodo diurno”.*

Por tanto, todos aquellos Municipios en los que se detecte esta situación están obligados a iniciar, bien de oficio, bien a petición de interesado, un procedimiento para la declaración de la zona acústicamente saturada, pudiendo además imponer medidas cautelares durante el proceso.

Esta declaración es trascendental en cuanto habilita al Municipio a establecer medidas muy contundentes para lograr la minimización del problema:

- Suspender la concesión de nuevas licencias de actividad que podrían agravar la situación.
- Establecer horarios restringidos para las actividades directa o indirectamente responsables de los elevados niveles de contaminación acústica.
- Prohibir la circulación de vehículos o restringir su velocidad o frecuencia de paso.
- Cualesquiera otras medidas.

Además, la declaración incorpora un programa de actuación que permite, al igual que el programa que contemplan los planes acústicos, ordenar las actividades generadoras de ruido, regular el tráfico rodado, establecer programas de minimización del ruido, sistemas de control, y cualquier otra medida que contribuya a reducir el nivel de ruido.

-En las zonas de concentración de usos es preciso extremar las medidas de disciplina sancionadora de los establecimientos, lo que lógicamente conecta con lo ya indicado en cuanto a los establecimientos abiertos sin licencia o acta de comprobación, así como las inspecciones periódicas y la aplicación de las medidas correctoras y sancionadoras que correspondan con el máximo rigor.

De nuevo hay que recordar aquí las competencias por subrogación que corresponden a la Conselleria de Territorio y Vivienda en materia de disciplina de establecimientos, que deben ser desde luego ejercidas en casos de inactividad o tolerancia municipal, y si cabe con mayor rigor en este tipo de zonas problemáticas.

-También en estas zonas es preciso llevar a cabo un control estricto de los horarios de cierre, ya que es lo único que permite eliminar al menos a partir de una hora determinada el problema. Como ya hemos señalado, la reducción de horarios bien previa declaración de la zona como acústicamente saturada, bien siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto autonómico de 1997 y su Orden de desarrollo anual en cuanto a la fijación de horarios, puede resultar de especial interés en estas zonas debido a la gravedad de los efectos aditivos que generan.

### **3.5. Horarios y aforo.**

El Decreto autonómico 196/1997 de 1 de julio, regula las especialidades que pueden introducirse en el horario general, ampliaciones y reducciones de horarios, así como horarios especiales, desarrollando a estos efectos las previsiones establecidas en la Ley 4/2003 de 26 de febrero, de espectáculos.

Esta norma hace posible establecer medidas de reducción de horarios de cierre, siendo el procedimiento el mismo que para su ampliación. La medida puede ser adoptada directamente por la Administración autonómica, alcanzando tanto a locales concretos como a locales concentrados en determinadas zonas, especialmente si no reúnen condiciones adecuadas de insonorización.

La medida la pueden aplicar también los Ayuntamientos, siempre que concurra alguno de los siguientes supuestos, conforme estén contemplados en las distintas ordenanzas:

- Declaración de zona saturada por efecto aditivo o por contaminación acústica.
- Declaración de zona ambiental protegida o equivalente.
- Existencia de múltiples actividades, establecimientos musicales y otras actividades clasificadas.

Evidentemente, las resoluciones autonómicas o locales deberán ser motivadas y son susceptibles de control jurisdiccional conforme a los criterios jurisprudenciales que operan en la actualidad para la reducción de la discrecionalidad administrativa: control de los hechos, conceptos jurídicos indeterminados, fundamentos y principios generales de derecho, racionalidad y razonabilidad de la decisión.

Para 2004, la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas aprobó la Orden de 19 de diciembre de 2003, por la que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. Esta norma establece los siguientes horarios de cierre para las actividades con ambientación musical con mayor incidencia en la problemática analizada:

Actividad	Horario de cierre
Bares, cafés, cafeterías, ciber-cafés sin juegos, restaurantes y similares	01.30 horas
Pubs, cafés-teatro, cafés-concierto, cafés-cantante y locales de exhibiciones especiales	03.30 horas
Salas de fiesta con o sin servicio de cocina, discotecas, salas de baile con o sin atracciones.	07.30 horas

A partir de la hora de cierre está prohibido el acceso al establecimiento y los usuarios que en él se encuentren deben desalojar en un plazo no superior a 30 minutos. Para favorecer el abandono del local deben encenderse las luces generales, apertura total de puertas, y cesar la ambientación musical. Además, se deben apagar las máquinas recreativas, videos o cualquier aparato similar. así como las señales luminosas ubicadas en su exterior.

En fiestas populares, con carácter excepcional, los Ayuntamientos pueden ampliar el horario de cierre hasta en una hora; también pueden reducirse los horarios de oficio tanto por iniciativa de la Conselleria competente, como por el propio Ayuntamiento, en los supuestos arriba comentados y conforme al procedimiento previsto en el Decreto de 1997.

Un cartel con los horarios del establecimiento debe estar expuesto en lugar visible para conocimiento de los usuarios del local.

El Control de estas determinaciones corresponde, como ya hemos señalado, a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, sin bien las Corporaciones locales mantienen una importante función de inspección que deben ejercer. El incumplimiento de los horarios de cierre está tipificado por el artículo 46.13 de la Ley de espectáculos como infracción grave.

Por otra parte, el artículo 46.6 de la Ley tipifica el incumplimiento condiciones de aforo como infracción grave, cuando no suponga un grave riesgo para la seguridad de personas o bienes, cualificando esta conducta como infracción muy grave el artículo 47.4, en cuanto suponga un grave riesgo para tales bienes jurídicos.

En ambos casos, se han detectado numerosos incumplimientos y una escasa respuesta sancionadora, por lo que resulta imprescindible extremar las actuaciones tanto en materia de inspección como posterior sanción de estas prácticas.

### **3.6. Otras medidas: insonorización de las viviendas.**

Una cuestión en nada accesoria al problema que estamos analizando son las condiciones de la edificación, especialmente viviendas nuevas, en cuanto a las medidas de insonorización que son preceptivas en toda obra nueva.

La intervención administrativa que es preciso analizar se centra básicamente en el control del proyecto de obra a los efectos de la concesión de la licencia de obras y especialmente en la adjudicación de la licencia de primera ocupación de la vivienda.

El artículo 20 de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del ruido, establece que *“no podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas, excepto en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial, en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que les sean aplicables”*

Lo anterior significa que, de un lado, no se pueden conceder licencias de obra si la zona donde van a estar situadas las viviendas o los usos señalados no cumple con los condicionantes acústicos establecidos para la zona. De otro, en zonas saturadas, si bien no se exigirá que los objetivos de calidad acústica se cumplan en el exterior, será preciso que la obra proyectada cuente con unas previsiones de ejecución que contemplen la adecuada insonorización interior de la vivienda, aunque ello suponga realizar intervenciones no habituales para lograr la misma.

Excepcionalmente, los Ayuntamientos pueden superar la limitación relacionada con el ambiente exterior en áreas no saturadas, pero imponiendo las mismas prevenciones que en el supuesto contemplado para dichas áreas en cuanto a la adecuada insonorización del espacio interior.

La Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de protección frente a la contaminación acústica incluye varios preceptos a regular las condiciones acústicas de la edificación, que son las del “Código Técnico de la Edificación”, y en su defecto las que fija la Norma Básica de la Edificación: condiciones acústicas de la edificación (NBE-CA.88), según reza el artículo 32 de la norma.

El artículo 34 señala por su parte que: *“para la obtención de la licencia de ocupación de los edificios, además de los certificados que determina la normativa vigente, se exigirán al menos, los certificados acreditativos del aislamiento acústico de los elementos que constituyen los cerramientos verticales de fachada y medianeras, cerramiento horizontal y los elementos de separación con salas que contengan fuentes de ruido”*.

Por tanto, es condición previa para la expedición de la licencia de primera ocupación que el promotor del inmueble aporte un certificado de aislamiento acústico conforme a la normativa vigente, extremo que por otra parte deberían acreditar los servicios de inspección municipal previamente a informar favorablemente la concesión de la licencia.

La adecuada aplicación de esta cautela, así como la obligación de los titulares de establecimientos indicada en el artículo 35, en cuanto a la debida insonorización de la

fente sonora y el aislamiento acústico correspondiente, permitirían desde luego minimizar los actuales problemas que venimos constatando.

Encontramos sin embargo una clara deficiencia en el régimen sancionador previsto en la Ley, en cuanto el incumplimiento por parte del promotor de estas condiciones de ejecución de la vivienda sólo comporta una infracción leve –máximo 600 Euros-, en cuanto el artículo 55 califica de esta forma el incumplimiento de obligaciones que no estén expresamente tipificadas como infracción grave o muy grave, extremo que no concurre.

Ciertamente, convendría una modificación de este régimen para cualificar la respuesta sancionadora al menos como una infracción grave, especialmente teniendo en cuenta las insuficiencias en la legislación de vivienda de la Comunidad Valenciana, de sobra conocidas.

Cuando se manifiesten estos problemas, con independencia de la multa correspondiente, el Ayuntamiento no concederá la licencia y deberá ordenar, de conformidad con lo establecido en el artículo 60, las medidas correctoras necesarias, imponiendo multas coercitivas e incluso ejerciendo la ejecución subsidiaria de las mismas.

### **3.7. Conclusiones.**

En general, el arsenal legislativo en esta materia es satisfactorio y establece instrumentos jurídicos suficientes para reducir los problemas de contaminación acústica provocados por establecimientos. El problema radica más bien en la incorrecta aplicación de estos instrumentos o en los supuestos de dejación de funciones, que deja inermes a los ciudadanos frente a conductas de incumplimiento.

Es imprescindible un mayor rigor, celeridad, y eficacia, en la aplicación de las medidas que hemos venido relacionando por parte de los Municipios, principales actores del sistema al ostentar las competencias urbanísticas, ambientales y relacionadas con la vivienda y su ocupación, pero también por parte de la Conselleria de Territorio y Vivienda, que debe vigilar el adecuado cumplimiento municipal de sus obligaciones y actuar en forma subsidiaria cuando ello sea necesario, y no necesariamente con un carácter residual.

Si se exige una máxima eficacia a los Ayuntamientos, no menos debe exigirse también a la Conselleria de Justicia en su función de control y sanción de incumplimientos en materia de horarios, así como en cuestiones de control de aforos, ámbito prácticamente inédito en nuestra Comunidad.

En el terreno normativo, ya hemos venido señalando la grave carencia del sistema en cuanto a la falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Contaminación acústica, imprescindible para la correcta adaptación de las licencias de los establecimientos en funcionamiento a las nuevas exigencias, así como de las propias ordenanzas de prevención acústica ya aprobadas y de las declaraciones vigentes de zonas acústicamente saturadas o figuras similares.

Lo mismo cabe decir en relación con la prácticamente nula aprobación de la planificación acústica autonómica y local, así como la declaración de zonas acústicamente saturadas.

## **D. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES.**

### **1. A los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana.**

#### a.- Disciplina de establecimientos:

1.1. Con carácter general, esta Institución, atendiendo a los informes recibidos, y a la experiencia acumulada en la tramitación de quejas a instancia de parte, debe recordar a los Ayuntamientos la necesidad de asumir el máximo rigor en la aplicación de las medidas legales de prevención y represión contra todas las conductas que puedan generar problemas de contaminación acústica a los ciudadanos, así como problemas de inseguridad o salubridad, acabando de raíz con situaciones de tolerancia o simple ineficacia que producen gravísimas molestias a los ciudadanos afectados por este tipo de situaciones.

1.2. Se recomienda a los Ayuntamientos que muestren un especial rigor a la hora de reaccionar frente a las actividades clandestinas –sin licencia de actividad- o que carezcan de acta de comprobación favorable, adoptando las medidas legalmente establecidas y en particular, la clausura inmediata de la actividad previa audiencia al interesado, así como la imposición de las sanciones correspondientes.

1.3. Junto a ello, y en la medida en que estas licencias son de tracto sucesivo, y por tanto precisan un control continuado por parte de la Corporación local, se recomienda extremar las medidas de inspección y control sobre los locales, actuando a instancia de parte así como mediante campañas de revisión periódicas efectuadas de oficio, con la

finalidad de que estos conserven en todo momento las condiciones de funcionamiento establecidas en la licencia, ordenando en otro caso la imposición de medidas correctoras para minimizar las molestias a los ciudadanos.

1.4. Los Ayuntamientos deberían extremar las cautelas a la hora de conceder autorizaciones de ocupación de la vía pública para la instalación de veladores y terrazas, disciplinando con el mayor rigor sus condiciones de funcionamiento y cierre en caso de autorizarlas, ya que son uno de los elementos que generan mayores problemas de contaminación acústica; a estos efectos, deberá tenerse en cuenta la opinión de los vecinos a quienes debería darse audiencia en el procedimiento de concesión de la citada autorización.

1.5. El horario de cierre es un factor esencial en la resolución de la problemática de los establecimientos y su concentración, o al menos en su minimización, por lo que se recomienda a los Ayuntamientos que valore la conveniencia de acordar reducciones de horarios de cierre, tanto en las zonas declaradas acústicamente saturadas como en general, cuando se den las condiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Decreto autonómico que regula las especialidades en los horarios de apertura y cierre de 1997, todo ello con el objeto de favorecer el descanso de los vecinos y el respeto a los derechos constitucionales que se han señalado como directamente afectados por los fenómenos de contaminación acústica.

Por otra parte, e independientemente de la medida anterior, es preciso que los horarios que vengan establecidos sean realmente cumplidos, lo que según se observa no se realiza habitualmente por los establecimientos. De ahí que sea necesario recordar a la Corporación su deber legal de inspeccionar el cumplimiento de los horarios de cierre, trasladando las actas correspondientes a la Administración competente para sancionar.

La atribución de la competencia sancionadora a la Comunidad Autónoma no legitima la inactividad de la Corporación local frente a estos incumplimientos, toda vez que la labor de inspección y control le sigue correspondiendo, debiendo sus funcionarios policiales actuar al respecto.

1.6. Se recuerda a la Corporación la necesidad de vigilar con el máximo rigor el cumplimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y aforo de los establecimientos, practicando las inspecciones correspondientes y remitiendo a la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas las actas correspondientes para su oportuna sanción en las materias de su competencia.

A estos efectos, debería potenciarse la colaboración y coordinación entre los Ayuntamientos y la Administración autonómica, especialmente en orden a llevar a efecto una actividad de inspección y control coordinada de este tipo de prácticas.

1.7. Se recomienda a las distintas Corporaciones locales que incrementen el rigor en la práctica de las inspecciones pertinentes para la adjudicación de la licencia de primera ocupación de edificios destinados a vivienda, oponiéndose a concederla en aquellos supuestos en que, efectuadas las comprobaciones pertinentes, quede acreditado un

aislamiento acústico deficiente de las construcciones, así como el incumplimiento de los niveles de calidad acústica interior.

Se recomienda a su vez que no se concedan licencias de obra cuando quede acreditado el incumplimiento de los niveles de calidad acústica exterior, en los términos establecidos en la legislación estatal sobre el ruido, contemplando estas cuestiones en la planificación acústica municipal, así como en las ordenanzas municipales sobre protección contra la contaminación acústica.

Las condiciones de insonorización deberían recogerse como requisito obligatorio en las Ordenanzas Municipales de Edificación como condición previa y presupuesto para la obtención de las licencias de obra.

1.8. Sugerimos a las Corporaciones locales en las que se den problemas de concentración de establecimientos que introduzcan en sus instrumentos de planeamiento previsiones acerca de distancias mínimas entre establecimientos, limitaciones de uso en determinadas áreas saturadas, así como las medidas urbanísticas que resulten oportunas, al efecto de lograr la deslocalización de las actividades.

A estos efectos, se sugiere que los Ayuntamientos valoren la posibilidad de trasladar progresivamente, de acuerdo con los propietarios de los establecimientos, las actividades fuera del casco urbano, ya que de esta manera quedaría definitivamente solucionado el problema que afecta a los vecinos. Para ello podrían utilizarse convenios de planeamiento o gestión urbanística, así como cualquier otra fórmula de Administración concertada, que permita habilitar las compensaciones que correspondan a los propietarios y preservar el interés general.

1.9. Se recomienda a los Ayuntamientos que no dispongan de ordenanza municipal de protección frente a la contaminación acústica, que inicien a la mayor brevedad el procedimiento para su aprobación.

1.10. Se recuerda a las Corporaciones que cuenten con más de 20.000 habitantes el deber legal de aprobar un plan acústico municipal, previa elaboración del correspondiente mapa acústico, tal como dispone el artículo 22 y ss de la Ley valenciana de protección contra la contaminación acústica, con la finalidad de identificar claramente el problema y programar sus posibles soluciones.

Para el resto de Ayuntamientos, se sugiere la elaboración de estos instrumentos, pese a su carácter facultativo, solicitando si fuere necesario la asistencia de las Diputaciones provinciales y Administración autonómica.

Se recuerda a estos Ayuntamientos la obligación de aprobar planes zonales cuando existan situaciones de saturación acústica localizadas en los términos establecidos en la Ley.

1.11. Dada cuenta de la práctica ausencia de declaraciones de “Zona Acústicamente Saturada”, y la singular relevancia de este tipo de declaraciones por los efectos que comportan, se recuerda a todas las Corporaciones locales el deber legal de declararlas en

cuanto se produzcan las condiciones previstas en el artículo 28.2 de la Ley valenciana de protección frente a la contaminación acústica, teniendo en cuenta su carácter preceptivo.

1.12. Se recomienda que aquellos Ayuntamientos que todavía no hayan adaptado sus ordenanzas municipales o el régimen aplicable a las zonas acústicamente saturadas que hayan venido declarando, a las previsiones de la Ley valenciana sobre protección frente a la contaminación acústica, lo hagan de inmediato con independencia del régimen transitorio establecido en dicha Ley en cuanto al desarrollo reglamentario de dicha norma, y ello con el objeto de lograr una mayor y más eficaz protección de los ciudadanos atendiendo a los estándares de calidad acústica actuales.

1.13. Desde un punto de vista material, le sugerimos a los Ayuntamientos, al menos los que cuenten con más de 20.000 habitantes, potenciar los servicios policiales en horario nocturno para el control del ruido, así como incrementar los medios personales adscritos a los servicios administrativos encargados de tramitar y proponer la resolución de expedientes sancionadores y/o de imposición de medidas correctoras, todo ello, lógicamente, dentro de sus disponibilidades presupuestarias.

b.- Prácticas de “botellón”.

1.14. En cuanto a las concentraciones en la vía pública, es preciso extremar las medidas para que éstas no se produzcan, ya que generan alteraciones de orden público suficientemente constatadas en este expediente, que deterioran la imagen de la ciudad y generan molestias muy graves a los vecinos. No es adecuado por ello adoptar medidas que restrinjan el tráfico en las zonas controvertidas, toda vez que ello puede inducir a los ciudadanos que se encuentren en la misma a concentrarse con una apariencia incluso de legalidad.

1.15. Se recuerda a las Corporaciones locales el deber legal de hacer cumplir las determinaciones previstas en la Ley de drogodependencias, actuando con el máximo rigor frente a los comportamientos de consumo de alcohol u otras sustancias en la vía pública, ejerciendo las potestades sancionadoras correspondientes.

Como se ha señalado, los artículos 18.4.e., 49.a. y 54.1.a del Decreto legislativo 1/2003 de 1 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley valenciana sobre drogodependencias, determinan con claridad la prohibición de la venta, suministro y consumo de alcohol y otras sustancias en las vías públicas, y atribuyen a los Entes locales competencias en materia de inspección y sanción de estas prácticas. Por otra parte, los artículos 26.i, y 29.2 de la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, de protección y seguridad ciudadana, califican como infracción leve los desórdenes o riñas en espacios o establecimientos públicos, y atribuyen a los Alcaldes competencias sancionadoras.

Esas potestades deberán ser igualmente ejercidas con el máximo rigor respecto a establecimientos que vendan alcohol a menores o que carezcan de autorización para este tipo de venta.

1.16. En la profunda convicción de que las medidas represivas son a nuestro juicio imprescindibles, si bien son insuficientes, se sugiere el fomento de modalidades de ocio alternativo en la población, que contribuyan a modificar progresivamente estas conductas ofreciendo posibilidades de ocio compatibles con el descanso vecinal.

Estas alternativas deberían definirse de manera participativa, permitiendo a los potenciales usuarios expresar sus opiniones e intereses y participar en la elaboración del programa, lo que lograría su mayor implicación.

1.17. Como ya se ha señalado, se estima conveniente que las Corporaciones destinen una dotación policial suficiente para el control de las concentraciones en la vía pública, exigiendo en todo momento el cumplimiento de la normativa vigente, y ejerciendo una función preventiva consistente, entre otras cosas, en la fijación de puestos de vigilancia fijos en aquellas zonas donde se practique el botellón con efectos disuasorios, procediendo a la disolución de las concentraciones cuando estas se produzcan, si bien valorando los posibles efectos de las alteraciones en el orden público que se pudieran ocasionar, incluso en relación con la integridad de los Agentes en casos de insuficiencia de medios.

Estas prácticas imponen a los vecinos molestias que no tienen obligación de soportar, que se pueden paliar si la Administración adopta con rigor, dentro de su ámbito competencial, cuantas medidas sean necesarias para hacer cumplir la Ley, incluidas las medidas sancionadoras, haciendo posible que el ejercicio del derecho al ocio por parte de un sector de la población no menoscabe los derechos de los vecinos de la zona.

Esta Institución es consciente de que los medios de las Corporaciones locales son limitados, pero ello no debe eludir que extremen el rigor en la aplicación de sus deberes legales, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución, y de acuerdo con el principio de la inderogabilidad de la competencia recogido en el artículo 12 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, que exige a todas las Administraciones actuar de conformidad con lo establecido en la Ley en todos los casos en que esté implicada su competencia, lo que concurre en el caso que estamos valorando.

1.18. A los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes se les recuerda el deber legal de aprobar y ejecutar un Plan Municipal de Drogodependencias en coordinación con el Plan Autonómico, sugiriendo que en él se incluyan previsiones y programas específicos para prevenir las prácticas de botellón.

Para el resto de los Ayuntamientos, se sugiere la elaboración de un plan en los mismos términos, así como su participación activa en la ejecución de los planes provinciales que diseñen las Diputaciones provinciales.

1.19. Se sugiere a los Ayuntamientos que regulen y apliquen medidas sustitutivas de la multa económica, con el objeto de que los jóvenes que hayan incumplido las normas sobre consumo de alcohol en la vía pública presten servicios a la Comunidad, o sigan cursos, talleres educativos, o programas que provoquen una mayor concienciación del joven respecto de las molestias que genera su comportamiento.

## **2. A la Conselleria de Territorio y Vivienda.**

2.1. Se recomienda a la Conselleria que impulse y lleve a efecto la aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de protección frente a la contaminación acústica, habiendo transcurrido el año al que se refiere la disposición final primera de la Ley.

2.2. Se le recomienda a su vez que elabore el Plan Acústico de Acción Autonómica a que se refiere la citada Ley en sus artículos 19 y 20, con el objeto de establecer estrategias de coordinación con el resto de Administraciones públicas implicadas en sus acciones frente al ruido, fomentar intervenciones de prevención y reducción de emisiones sonoras, concienciar a los ciudadanos, y potenciar la investigación y la implantación de nuevas tecnologías para conseguir la minimización de los problemas de contaminación acústica.

2.3. Teniendo en cuenta las funciones de coordinación, colaboración, y cooperación entre las distintas Administraciones públicas, así como la conveniencia de abrir vías de diálogo y participación entre las distintas Administraciones, se sugiere a la Conselleria que despliegue contactos frecuentes con los Ayuntamientos para coordinar actuaciones, y coopere con estos para la elaboración de los planes acústicos municipales recordándoles su obligación de elaborarlos, al igual que en relación con las declaraciones de “Zona acústicamente saturada”.

2.4. Se recomienda a la Conselleria que incremente su acción inspectora respecto a las actividades generadoras de contaminación acústica, ordenando en coordinación con los Ayuntamientos visitas de inspección y medidas de vigilancia, para comprobar el cumplimiento de las previsiones normativas así como de las correspondientes licencias y autorizaciones, especialmente en aquellos supuestos en que se detecten situaciones de tolerancia o bien por mediación de denuncias presentadas por los ciudadanos, y ello de conformidad con las facultades que le otorga el artículo 54 de la Ley valenciana de protección frente a la contaminación acústica

2.5. Se recuerda a la Conselleria el deber legal de intervenir de manera subsidiaria en el ejercicio de la potestad sancionadora tanto por incumplimientos en la normativa de actividades calificadas, como en relación con cualquier tipo de práctica que genere contaminación acústica, y ello de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 3/89 de 2 de mayo, de actividades calificadas, y 57 de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de contaminación acústica, requiriendo previamente al Ayuntamiento para que ejerza su potestad.

Esta intervención, que en absoluto pone en tela de juicio el principio constitucional de la Autonomía local, es una garantía esencial de los ciudadanos y como tal debe ser configurada.

### **3. A la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.**

3.1. En materia de cumplimiento de los horarios de cierre, se recomienda una mayor coordinación con las Administraciones locales para efectuar actuaciones de inspección, vigilancia y control, de manera más efectiva, ordenando directamente la práctica de las mismas tanto de oficio como consecuencia de denuncia, siendo interesante la realización de campañas periódicas de inspección para detectar incumplimientos.

3.2. Se sugiere a la Conselleria que, teniendo en cuenta los datos con que cuente, especialmente a partir de denuncias de los ciudadanos, así como por virtud de actuaciones propias de las que se deduzca la existencia de molestias reiteradas a los vecinos, inadecuada insonorización de locales, u otras causas, especialmente en casos de concentración de los mismos, inicie de oficio los procedimientos para la reducción del horario general de locales y establecimientos.

3.3. Respecto al cumplimiento de condiciones de aforo y seguridad de los establecimientos, habiéndose detectado una clara pasividad y en ocasiones incapacidad por parte de los Ayuntamientos, así como una escasa respuesta sancionadora por parte de la Conselleria, se recuerda a la Conselleria el deber legal de inspeccionar, vigilar y en su caso sancionar con mayor rigor estas prácticas, que pueden generar graves riesgos para los usuarios de los establecimientos.

### **4. A la Conselleria de Sanidad.**

4.1. Recomendamos a la Conselleria de Sanidad que actualice el Plan Autonómico sobre Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, incluyendo en él programas específicos para la prevención de conductas relacionadas con el consumo de alcohol en la vía pública.

4.2. Le sugerimos que en colaboración con el resto de Administraciones públicas implicadas, lleve a efecto campañas públicas de prevención destinadas a concienciar a los jóvenes de los efectos nocivos del consumo de alcohol, así como de las molestias que generan sus comportamientos en los vecinos.

4.3. Recomendamos a su vez que despliegue las facultades de intervención subsidiaria en los supuestos en que, de conformidad con lo previsto en el artículo 54.2.b) del Texto Refundido de la Ley de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, interesada la apertura de expediente sancionador al Ayuntamiento éste no incoe el correspondiente procedimiento.

4.4. Le recordamos el deber legal de ejercer, en colaboración con los Ayuntamientos, las funciones de inspección de los lugares donde se prohíbe el consumo de alcohol, en nuestro caso en la vía pública, pudiendo dictar órdenes de inspección y vigilancia recabando la intervención de los cuerpos de seguridad competentes, especialmente en los supuestos de intervención subsidiaria relacionados en el anterior precepto. Así consideramos que se deduce del juego combinado de los artículos 54.2.b) y 42.f) y g) del citado Texto Refundido.

4.5. Le sugerimos finalmente valore la posibilidad de impulsar la introducción en la legislación valenciana en materia de drogodependencias de la figura de “zonas de acción prioritaria” prevista en la legislación de la Comunidad de Madrid, con el objeto de proporcionar instrumentos de intervención específica y localizada en áreas especialmente conflictivas.

## **5. A las Diputaciones Provinciales.**

5.1. Les recomendamos la aprobación o en su caso actualización de los Planes provinciales de drogodependencias y otros trastornos adictivos, así como la incorporación en los mismos de programas frente a las prácticas de botellón, con el objeto de diseñar estrategias preventivas para los Municipios de menos de 20.000 habitantes.

5.2. Les recomendamos que profundicen en sus funciones de asistencia técnica, económica y jurídica a los pequeños municipios para la elaboración por su parte de ordenanzas y planes acústicos, así como normativa y planificación en materia de trastornos adictivos, especialmente cuando carezcan de medios adecuados al efecto.