



**DOCUMENTO DE BASES PARA LA REFLEXIÓN SOBRE LOS LOCALES DE JÓVENES DE OCIO JUVENIL:  
PROPUESTAS DEL ARARTEKO PARA UNA ADECUADA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.**

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha proliferado en Euskadi un fenómeno de ocio alternativo, principalmente en grupos de personas jóvenes, entre 15-29 años, que consiste en habilitar locales comerciales ubicados en edificios residenciales y darles un uso social y recreativo. El Observatorio Vasco de la Juventud en su informe "Lonjas y locales juveniles en la CAPV" recoge el dato de que el 20% de la población de esa franja de edad, unos 62.000 jóvenes, tienen una lonja o un local juvenil en el País Vasco. Esta realidad ha surgido ante la necesidad de disponer de espacios alternativos de socialización y encuentro entre grupos de jóvenes que tradicionalmente han compartido su tiempo en espacios y locales públicos. Las razones por las cuales se han generalizado estos locales habría que buscarlas en factores de diversa índole (mayor demanda de las nuevas generaciones de espacios de intimidad y de mayor autonomía, incremento de la capacidad de gasto de estos grupos, proliferación de locales comerciales en desuso...).

Este fenómeno ha resultado positivo y pacífico en la mayoría de los casos. Sin embargo, en contadas ocasiones, estos locales plantean problemas dentro de la comunidad de propietarios por su uso en horario nocturno, por los ruidos provocados por los usuarios o por la ocupación de los espacios de uso común. Otra cuestión que suscita preocupación es la falta de condiciones adecuadas de seguridad y salubridad en alguno de los locales sin un acondicionamiento específico para este uso recreativo.

Debido a su escasa conflictividad, en comparación con otro tipo de locales de ocio más problemáticos (como bares o discotecas), la intervención de la administración para el control de esta actividad ha resultado limitada. En la mayoría de los casos, las administraciones locales han intervenido desde el área de juventud para tratar esta creciente realidad social, acercarse a los jóvenes y conocer este fenómeno. Las propuestas de intervención municipal han supuesto la mejora de las condiciones de habitabilidad y seguridad de los locales y han propiciado puntos de encuentro entre los vecinos y vecinas del inmueble. Únicamente en casos concretos y ante las constantes denuncias presentadas por los vecinos, los ayuntamientos han intervenido desde el área de disciplina ambiental para el control de los locales más problemáticos.



Sin embargo, en los últimos tiempos, el incremento exponencial de esta clase de locales, junto con la falta de un régimen de control administrativo claro al respecto, está dando lugar a un mayor número de conflictos medioambientales, principalmente por el ruido que genera esta actividad en horario nocturno. De igual modo, se ha producido algún incidente de entidad, derivado de las malas condiciones de seguridad del local, que han provocado incendios y, en un caso concreto, el fallecimiento de uno de los usuarios.

Un reflejo de la proliferación de los conflictos es el mayor número de reclamaciones ante el Ararteko. En efecto, la mayor parte de las reclamaciones por el uso de los locales son problemas de ruido y la falta de respuesta municipal para controlar estas actividades. En menor medida, algunas personas usuarias de los locales nos han expuesto las trabas administrativas que existen para la apertura de los nuevos locales y su desacuerdo con las medidas sancionadoras tomadas por incumplimiento de la normativa.

Somos conscientes de que un análisis de este fenómeno, relativamente reciente, requiere de una mirada desde diferentes ámbitos y áreas de intervención municipal. En la valoración inciden diferentes políticas públicas que deben coordinarse en pos de un correcto encaje de estas nuevas prácticas de ocio con las exigencias de seguridad que requiere estas actividades y, como no puede ser de otro modo, con el derecho al descanso del resto de la población.

Para contribuir a ello presentamos un documento de bases para la reflexión sobre los locales de jóvenes basado en las actuaciones seguidas por el Ararteko en los últimos años. También es fruto del trabajo colaborativo con varios ayuntamientos del País Vasco en la jornada de trabajo organizada junto con Eudel en la que hemos podido escuchar distintas formas de actuación municipal al respecto. El objeto es establecer una serie de propuestas y recomendaciones para que las administraciones públicas actúen de forma homogénea dentro de una doble perspectiva: el cumplimiento del marco normativo que regula las actividades que pueden generar algún impacto para el medioambiente y el favorecimiento de locales de jóvenes adecuados, seguros e integrados en su entorno social con el resto de actores que intervienen en este fenómeno creciente.



## 2. DEBATE SOBRE LAS ACTUACIONES MUNICIPALES PARA LA REGULACIÓN DEL USO Y MEDIACIÓN SOCIAL

Para la elaboración de este documento de bases hemos tenido en cuenta las reflexiones de la jornada de trabajo organizada junto con Eudel el pasado 14 de noviembre de 2013 sobre *"Lonjas juveniles: actuaciones municipales para la regulación de su uso y mediación social"*. En esa jornada tuvimos la ocasión de escuchar las experiencias de cinco municipios sobre esta cuestión.

1. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha elaborado una guía en el que se recogen las recomendaciones mínimas que deben cumplir las lonjas juveniles, a través de un proyecto del superhéroe Superlonjez.
2. El Ayuntamiento de Portugalete es una de las administraciones locales con más experiencia en esta cuestión. Cuenta con "El proyecto jóvenes y lonjas lugares comunes desde el año 2004". La gestión del proyecto se realiza desde el área de drogodependencias.. El ayuntamiento promueve el cumplimiento de unos requisitos básicos para salvaguardar la seguridad y convivencia entre todas las partes implicadas. Para los eventuales problemas que pueden surgir por el irregular funcionamiento de estas lonjas y garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, se ha establecido un protocolo de coordinación entre las áreas de drogodependencias y la policía municipal. .
3. El Ayuntamiento de Abanto-Zierbana ha promovido varios locales para uso recreativo de las cuadrillas del municipio con edades comprendidas entre 18 y 30 años. Los locales están ubicados en una zona anexa al nuevo parque, alejada de los edificios residenciales.
4. El Ayuntamiento de Gernika-Lumo ha regulado el funcionamiento mediante ordenanza municipal tras un proceso participativo desarrollado con la ciudadanía durante el año 2010. Además, para gestionar el uso diario de las lonjas, se ha elaborado un protocolo de convivencia con el fin de encauzar y tratar de solucionar los diferentes conflictos de convivencia y sucesos que se puedan generar.
5. El Ayuntamiento de Elgoibar ha aprobado la normativa sobre los puntos de encuentro de jóvenes del municipio y el protocolo de convivencia para tratar de resolver los eventuales desacuerdos o casos conflictivos que puedan surgir.



Estas distintas realidades parten de una serie de características comunes en la definición de este fenómeno. En el presente documento recogemos los principios y pautas que, entendemos, deben ser observadas en la intervención pública respecto a los locales de jóvenes.

### 3. EL FENÓMENO DE LOS LOCALES DE OCIO. DEFINICIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.

Los locales de ocio de jóvenes que van a ser objeto de valoración en este documento son una realidad social activa y cambiante que puede diferir de un municipio a otro. El fenómeno implica que un grupo de jóvenes se juntan para contratar el alquiler de un local y lo habilitan para su uso como lugar de estancia y de encuentro. En la mayoría de los supuestos disponen de aparatos de música y televisión, mobiliario de salón y equipos de calefacción. En contadas ocasiones disponen de cocina o tienen habilitados espacios para dormir. Tanto el número de personas, como el horario de uso dependen, habitualmente, de las normas de autorregulación de las personas usuarias. Hay propuestas de locales de ocio en zonas alejadas de los cascos urbanos o en zonas industriales. Sin embargo, los locales que plantean problemas de integración son los que están habilitados en los bajos de edificios colectivos principalmente residenciales.

Las principales características de estos locales serían las siguientes:

- ✚ Es una **alternativa al ocio juvenil** en espacios recreativos que se ha consolidado actualmente en el País Vasco. El número de locales existentes es importante. Los datos que aporta el Observatorio Vasco de la Juventud hablan de que el 20% de la población joven tiene un local y un 27% aspira a tenerlo. En todo caso, es evidente que su número está creciendo como consecuencia de la crisis económica e inmobiliaria. Es una realidad que debe ser tenida en cuenta por los poderes públicos tanto como oportunidad de acercamiento a los jóvenes para sus políticas de juventud (participación, ocio educativo, promoción de la salud y prevención de drogodependencia...) como para evitar riesgos de seguridad, insalubridad o amenazas derivadas de un mal uso que genere problemas para los propios jóvenes y para los derechos de terceros.
- ✚ **Locales en alquiler.** La mayoría de los locales son cedidos en régimen de alquiler a las personas usuarias. Ello implica la intervención de un tercero en esta cuestión, la persona propietaria del local que se limita a la puesta a disposición de las y los inquilinos del local con carácter previo a su habilitación como local.



- ✚ **Edad de los usuarios.** En la mayoría de los casos las personas titulares del contrato de alquiler de la actividad son mayores de edad (más del 80% son mayores de 20 años). En otros casos, los titulares del contrato son los padres y madres. No obstante, más del 40% de las personas usuarias tienen una edad inferior a 20 años.
  
- ✚ **El uso del local es privado.** No está abierto al público. El número de las personas usuarias puede depender de las dimensiones del local. La media sería de unas 15 personas, aunque un 15% de los locales superan las 30 personas.
  
- ✚ **Uso pacífico.** En la mayoría de los locales (podríamos cifrar en torno al 70%) existe una convivencia normal entre las personas usuarias del local y el vecindario del inmueble o del entorno.
  
- ✚ **Conflictos por molestias y ruido.** En el resto de casos se han constatado conflictos entre las personas usuarias y los vecinos y vecinas. Principalmente las molestias se deben al ruido nocturno derivado de un uso inadecuado de las dependencias, a disponer de aparatos o juegos que provocan ruido de impacto y, en ocasiones, a la falta de condiciones de habitabilidad y seguridad para esta actividad.
  
- ✚ **Intervención social.** La intervención municipal en estos locales viene realizándose desde su perspectiva social (políticas de juventud y de prevención de consumos) y dirigida a la prevención de conflictos vecinales. En casos concretos, cuando existe una denuncia por ruidos, interviene el área de medio ambiente para exigir la adecuación del local a la normativa de control ambiental. En la gran mayoría de las ocasiones los locales requeridos a cumplir con la normativa se cierran por las dificultades para adecuar el local o para tramitar la autorización administrativa.
  
- ✚ **Control administrativo.** Principalmente los ayuntamientos han intervenido para cuantificar el número de estos locales y para exigir unas normas de seguridad y su habilitación. El control administrativo está dirigido a garantizar la seguridad y a minimizar el impacto de la actividad en el entorno y las molestias a las personas. Incluso algún ayuntamiento dispone de normativa reguladora propia para estos locales.

Sin embargo, el control ambiental y de seguridad de los locales continua siendo residual. Sólo se han logrado regularizar una minoría de los locales (solo un 25% están registrados en el ayuntamiento) debido a la falta de voluntad de



los promotores, a la falta de planificación en la inspección municipal o, también al contrario, ante la dificultad de los grupos de usuarios de cumplir con las exigencias administrativas.

- ✚ Falta de un régimen claro sobre las **normas de seguridad y habitabilidad** para estos locales de ocio. Las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad de los locales dependen de diversos factores (el uso preexistente en el local, la intervención municipal que exige en algunos casos unas condiciones mínimas o la existencia de conflicto entre el resto de vecinos). En todo caso, en la gran mayoría de los locales existentes en Euskadi esas condiciones dependen en gran medida de la autogestión y de la buena voluntad de las personas usuarias.

#### 4. PROBLEMAS QUE DERIVAN DEL USO DE LOCALES PARA OCIO

Los problemas que han surgido en torno a los locales de jóvenes han sido trasladados principalmente por personas que viven en el entorno del local. También han sido expuestos por las personas usuarias de los locales y en menor medida por las propietarias. Así podemos señalar:

- ✚ Falta de intervención municipal para hacer cumplir las exigencias legales. La Administración está obligada a ejercer sus competencias de control y disciplina ambiental y urbanística. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones la administración no ejercita un control previo del funcionamiento de esta actividad. Los motivos pueden ser varios: no existe una comunicación previa de los titulares, es una actividad en la mayoría de los supuestos de escasa entidad y existe dificultad para mantener los locales en funcionamiento debido a la precariedad de las condiciones de alquiler. La falta de intervención administrativa deja el derecho al uso del local a expensas de la denuncia de terceros afectados por las molestias que exigen el cumplimiento de la legalidad.
- ✚ Dificultad para determinar las condiciones mínimas para la seguridad y habitabilidad de los locales. Una de las cuestiones que trasladan las personas interesadas es la incertidumbre sobre las exigencias que deben disponer los locales. En muchos de los casos resultaría conveniente determinar un protocolo general con las exigencias administrativas y técnicas para poder abrir y utilizar un local con esta finalidad. Existe una gran heterogeneidad de locales, lo que dificulta la determinación previa de los requisitos generales que



deben de cumplir estas instalaciones para destinarlas para el ocio. La mayoría se habilitan de forma voluntaria siguiendo recomendaciones de los técnicos municipales. Sin embargo, no existe un marco seguro en el que las personas usuarias puedan conocer de antemano las exigencias técnicas.

- ✚ Molestias derivadas del funcionamiento incontrolado de algunas actividades de ocio. EL vecindario y personas residentes en el entorno sufren en ocasiones problemas derivados de un uso inadecuado del local principalmente por ruidos, exceso de aforo y uso en horario nocturno.
- ✚ Riesgos para las personas usuarias derivados del uso intensivo del local o del incumplimiento de la normativa de seguridad y de prevención de incendios de éste.

## 5. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. PRINCIPIOS PARA DAR RESPUESTA A ESTE FENÓMENO

Una de las características de estos locales es la escasa intervención administrativa en su control previo para su puesta en funcionamiento. La intervención municipal propone, en ocasiones, un estudio del fenómeno en el municipio, en algunos supuestos con la participación de los distintos agentes interesados. El estudio de esta realidad puede servir para determinar su magnitud o la tipología de problemas surgidos, pero no puede obviar o sustituir el ejercicio de las facultades de control y disciplina ambiental que derivan de la legislación medioambiental.

Hay que precisar que la intervención municipal no requiere de la existencia previa de una ordenanza municipal que regule expresamente esta clase de actividad. La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección general del Medio Ambiente, establece la obligación de que, con carácter previo a su funcionamiento, todas las actividades susceptibles de originar daños al medioambiente o causar molestias a las personas estén sujetas al régimen de control de las actividades clasificadas. Por ello, aquellas actividades recreativas de menor afección requieren –conforme con el artículo 62 bis de la Ley 3/1998- una comunicación previa de la actividad. Esa comunicación requiere presentar una memoria de la actividad y las medidas tomadas para minimizar su impacto y un certificado que acredite su cumplimiento.

Conforme a esta disposición legal la intervención administrativa a seguir en este supuesto debe acomodarse a los siguientes principios y pautas de actuación:



- ✚ Principio de legalidad. Todas las actividades de ocio existentes deben cumplir con las exigencias legales que recoge nuestro ordenamiento jurídico. Este principio tienen una doble vertiente. Por un lado, la administración no puede desconocer su obligación de intervención, con carácter preceptivo y previo a su puesta en funcionamiento, respecto al control de las actividades con incidencia en el medio ambiente y la salud de las personas. Por otro lado, es necesaria la existencia de un marco legal que habilite a los ayuntamientos para el desarrollo de los requisitos y las medidas sancionadoras a los que someter estas actividades.
- ✚ Dentro de ese marco legal las administraciones municipales pueden regular las disposiciones oportunas de manera específica sobre el uso de los locales de jóvenes e incorporar las exigencias técnicas y de seguridad que deben disponer los locales dentro del municipio antes de poder ser considerados aptos para este uso.
- ✚ Principio de participación ciudadana. En el caso de que las administraciones locales opten por regular mediante ordenanzas municipales el uso de los locales de jóvenes deberán establecer mecanismos que garanticen la participación ciudadana de todas las personas afectadas por este nuevo fenómeno.
- ✚ Principio de intervención administrativa. Los locales de jóvenes conllevan una actividad que, en la actualidad, está sujeta al régimen de comunicación previa. Para ello es obligatoria que, antes de su puesta en funcionamiento, se formalice ante el Ayuntamiento correspondiente una comunicación previa de actividad clasificada. Es responsabilidad de las administraciones públicas intervenir para controlar el uso de los locales dentro del marco exigido.
- ✚ El control administrativo debe ser neutro respecto a la actividad a desarrollar. La intervención municipal no debe diferenciar el caso de los locales de jóvenes de otros tipos de actividad como podría ser un local destinado a un uso asociativo, un uso religioso o incluso con otras actividades recreativas como son las sociedades gastronómicas sin uso de cocina.
- ✚ Esa intervención debe garantizar el reconocimiento de los derechos de terceras personas que pueden verse afectadas por el funcionamiento de esta actividad, en concreto, el derecho a una vivienda sin intromisiones ilegítimas provocadas por el ruido, y a la seguridad en las edificaciones.

- ✚ Acceso a la información y asistencia técnica. La administración debe asistir y orientar para la preparación de la documentación exigible en el trámite de comunicación previa al comienzo de la actividad. También deberá de establecer mecanismos de información y asistencia técnica y material para dotar al local de las condiciones de seguridad y habitabilidad que requiera la normativa.
- ✚ Promoción del ocio seguro entre los jóvenes. La proliferación de este fenómeno de ocio en locales es una oportunidad, una vez que cumpla con las exigencias técnicas y legales correspondientes para su funcionamiento, para que los poderes públicos promuevan estos espacios de convivencia para la concertación y promoción de las políticas para la juventud.
- ✚ Promoción de la mediación e intervención social. Junto con las exigencias legales mencionadas, la administración debe promover su intervención para prevenir los conflictos que puedan derivar del funcionamiento de estos locales mediante medidas de conciliación y mediación. Los mecanismos para prevenir o resolver los conflictos deben favorecer la información y la participación de las personas interesadas o afectadas por estas actividades.
- ✚ Principio de responsabilidad del titular de la actividad. La responsabilidad de adecuar y adaptar el local a las exigencias que requiere la normativa urbanística para el desarrollo de esta actividad recreativa corresponde a la persona titular o titulares de la actividad. La responsabilidad por infracción de la normativa medioambiental sobre las condiciones del uso del local (aforo, horarios, control de ruidos) se exigirá a las personas que incumplieran las obligaciones derivadas de la autorización administrativa.

## 6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Como conclusión proponemos una serie de medidas que pueden servir para dar una respuesta adecuada a los problemas detectados por la apertura de locales de ocio para jóvenes y conforme con los principios expuestos.

- ✚ Plan de inspección municipal de locales de jóvenes. Los Ayuntamientos deben disponer de un plan de inspección municipal de los locales de jóvenes. El objetivo es conocer la realidad de este fenómeno y controlar su uso adecuado y seguro por los grupos de jóvenes. Para ello los ayuntamientos deben elaborar un inventario de estos locales, con el grado de cumplimiento, tanto de las



exigencias de seguridad y habilitación, como del cumplimiento de la legalidad medioambiental.

- ✚ Los ayuntamientos deberán incluir un programa de intervención y control ambiental en aquellos casos en los que las personas titulares de los locales no hayan comunicado el comienzo de su actividad o presenten problemas de funcionamiento o riesgos para las personas usuarias. Los ayuntamientos deberá establecer un plazo para la regularización de estos locales y una serie de medidas cautelares, que podrán implicar su clausura en aquellos casos más problemáticos por falta de condiciones de seguridad, salubridad o por molestias a las personas colindantes.
- ✚ Asimismo, los ayuntamientos deben intervenir en el control posterior del cumplimiento de las medidas correctoras exigidas, en especial en cuanto al horario, emisiones sonoras y ocupación indebida de los espacios públicos.
- ✚ Modelos de documentos para la memoria ambiental a presentar junto con la comunicación previa. Las administraciones municipales deben disponer de modelos sobre el contenido técnico mínimo de la memoria ambiental a presentar junto con la comunicación previa de la actividad clasificada. Este modelo de memoria ambiental debe fijar con claridad las exigencias técnicas y requisitos que deben disponer los locales con carácter previo a la comunicación a la administración del comienzo de la actividad del local.
- ✓ En concreto, sobre las medidas correctoras necesarias para minimizar el ruido que puede producir este uso, las exigencias para la evacuación de humos y ventilación que se exigen a las sociedades culturales conforme a las previsiones del Decreto 171/1985, del 11 de junio que regula las normas técnicas para actividades de hostelería, ocio y tiempo libre.
- ✓ Sobre el control del aforo de los locales y el horario de funcionamiento de la actividad conforme al Decreto 36/2012 del 13 de marzo y al Decreto 14/2014, de 11 de febrero, relativos a la segunda y tercera modificación, respectivamente, del Decreto por el que se establecen los horarios de los espectáculos públicos y actividades recreativas y otros aspectos relativos a estas actividades en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- ✓ Sobre las exigencias técnicas y de seguridad que puedan derivar del Código Técnico de la Edificación para las edificaciones destinadas a estos usos recreativos (instalación eléctrica, medidas para la prevención del riesgo de incendio y evacuación).



- ✓ Compromiso de las personas usuarios de los locales de cumplir con las normas de convivencia recogidas en la memoria ambiental y de buscar fórmulas de mediación para resolver los eventuales conflictos.
  
- ✚ Regulación municipal mediante ordenanza municipal. La regulación de la actividad de locales de ocio mediante ordenanza municipal puede servir para crear un marco propio, teniendo en cuenta la realidad de este fenómeno en cada ayuntamiento. Asimismo, el procedimiento administrativo para la aprobación de las ordenanzas municipales puede favorecer la participación de las personas interesadas. El contenido mínimo que podría incluir:
  - ✓ **Requisitos técnicos y de seguridad.** Las ordenanzas municipales deberán incorporar expresamente los requisitos técnicos de aislamiento acústico y de seguridad en las instalaciones y en los equipamientos que deban disponer estos locales.
  
  - ✓ **Intervención municipal para la resolución de conflictos.** Dentro de las técnicas de intervención pública que recoge la legislación ambiental, las ordenanzas pueden ser un instrumento válido para fijar mecanismos alternativos para resolver los eventuales conflictos en torno a la convivencia.
  
  - ✓ **Medidas sancionadoras.** En el caso de eventuales medidas sancionadoras sobre las personas que hayan infringido las condiciones de uso del local, las ordenanzas municipales deben de promover aquellas sanciones que dentro de las previsiones legales promuevan la reparación del bien jurídico afectado. Así, cabe plantear, entre otros, la realización de trabajos para la comunidad (limpieza de espacios públicos).
  
- ✚ Divulgación por Eudel de buenas prácticas municipales. En el caso de la Asociación Vasca de Municipios, Eudel, puede promover la redacción de un modelo que recoja de manera singularizada las exigencias técnicas de seguridad, salubridad y habitabilidad mínimas que deberán disponer estos locales.
  
- ✚ Eudel también puede tomar un papel activo para la divulgación de buenas prácticas de los ayuntamientos en el fomento de medidas para prevenir o gestionar los conflictos ambientales.



- ✚ En esos términos puede promover la elaboración de una Guía sobre los derechos y obligaciones de las personas titulares de estas actividades recreativas, de las propietarias de los locales y de las colindantes que puedan verse afectadas por el funcionamiento de los locales de jóvenes.