Instrucciones

Instrucción 4/2009 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a los criterios de adaptación de los locales de espectáculo públicos y actividades recreativas existentes o de nueva creación a la normativa de seguridad contra incendios

Marginal: ANM 2009\9

Tipo de Disposición: Instrucciones

Fecha de Disposición: 20/03/2009

Publicaciones:
- BO. Ayuntamiento de Madrid 08/04/2009 num. 5912 pag. 4-8

Con fecha 7 de enero de 2009 tuvo entrada en la Secretaría Permanente del Área de Gobierno de Urbanismo consulta urbanística efectuada por el Distrito de Centro relativa a la insuficiencia de los medios de evacuación en actividades recreativas (discotecas, salas de fiestas, etc.) por la aceptación en las licencias de aforos inferiores a la ocupación que establecen las Normas de Prevención de Incendios.

Posteriormente, con fecha 29 de enero tiene entrada nueva consulta del Distrito Centro en la que se plantea la cuestión concreta de la aplicación de la Disposición Final Primera de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante DF1º LEPAR), en relación con el alcance de la exigencia de adaptación de los locales de ocio a la normativa de prevención de incendios.

Dado que el contenido de ambas consultas incide sobre la misma cuestión que es la relativa a los criterios a seguir para determinar el alcance de la adaptación de este tipo de locales y ante la necesidad de que los mismos sean fijados de manera uniforme para la totalidad de los órganos tramitadores de licencias urbanísticas, su resolución debe llevarse a cabo mediante la presente Instrucción de carácter general que se eleva para su aprobación a la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (en adelante CSI).

La Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, dada la trascendencia que implica esta Instrucción estudia la misma en sesiones extraordinarias de fecha 4 de marzo y de fecha 11 de marzo y tras analizar las aportaciones de Protección Civil, la aprueba en sesión de fecha 11 de marzo con el voto favorable de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil; Área de Gobierno de Medio Ambiente y absteniéndose el representante de la Dirección General de la Asesoría Jurídica.

En dicho acuerdo se señala que, no obstante la aprobación producida, la Instrucción antes de su firma, debe elevarse a los órganos superiores (Delegado del Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad, Delegado del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, Delegado del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública). Para que presten su conformidad con el contenido de la misma, conformidad que da en la reunión celebrada entre los delegados, el día 17 de marzo.

Una vez aprobada por la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas y conformada por los órganos competentes, procede por tanto dictar la siguiente Instrucción:

CUESTIONES PLANTEADAS

Las seis cuestiones que se plantean a la CSI, afectan a aquellos locales en funcionamiento en los que se realizan actividades recreativas, y en los que el cálculo del aforo y ocupación en relación con los medios de evacuación no se ajustan a los criterios de medición que resultarían de aplicarles la vigente legislación, y en concreto el Código Técnico de la Edificación (en adelante CTE) y son las siguientes:

Primera: Si se solicita licencia de funcionamiento en un establecimiento que tiene licencia de actividad en la que, aplicando los criterios del vigente CTE, los medios de evacuación no se corresponden con la ocupación que resultaría de aplicar dicho CTE (por haberse calculado para un aforo muy por debajo de su ocupación teórica) ¿qué procede resolver?, ¿se debe entender que la actividad es apta según las condiciones de seguridad de su destino específico (artículo 59.1 OMTLU) y otorgar la licencia de funcionamiento?

Segunda: Si el establecimiento tuviese una licencia de funcionamiento antigua, donde no se refleje el aforo (que es lo normal), ¿qué procedería hacer si la capacidad de sus medios de evacuación es insuficiente para su ocupación teórica de cálculo, de acuerdo con los criterios que actualmente fija el CTE?

Tercera: En un local con licencia de funcionamiento y aforo fijado en la licencia, pero con insuficiencia de sus medios de evacuación para su ocupación teórica de cálculo, ¿cómo deberían actuar los servicios municipales en este caso?, ¿se puede resolver cualquier solicitud sobre ese local, por ejemplo una modificación de su distribución o de sus instalaciones?

Cuarta: ¿Tienen los establecimientos de espectáculos públicos o actividades recreativas la obligación de adaptar

sus medios de evacuación a la normativa actual?

En caso afirmativo, ¿la mejora de los medios de evacuación deberá hacerse para la ocupación calculada con el CTE?

Quinta: ¿Qué procedería resolver con los locales que no puedan conseguir dotarse de medios de evacuación para la ocupación de cálculo que les asigna el CTE?, ¿depende la respuesta de si tienen o no licencia?

Sexta: ¿Procedería la adaptación terminológica al Catálogo de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de un establecimiento que no disponga de medios de evacuación para la ocupación que le atribuye el CTE?

CONSIDERACIONES

Es preciso abordar la cuestión central relativa a la normativa que en el momento actual resulta de aplicación en materia de seguridad contra incendios así como el análisis de los criterios normativos sobre la exigencia de adaptación de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas a dicha normativa en función de la situación concreta en que se encuentren cada uno de ellos.

A.- Aplicación del Código Técnico de la Edificación.

De conformidad con el artículo 1 del Capítulo 1-Parte I del CTE, el objeto del mismo es definir el marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios y sus instalaciones para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad. De este modo, el CTE establece las exigencias básicas para la "seguridad en caso de incendio" de aplicación, conforme con el artículo 2, a "las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en edificios existentes, siempre y cuando dichas obras sean compatibles con la naturaleza de la intervención y, en su caso, con el grado de protección que puedan tener los edificios afectados. La posible incompatibilidad de aplicación deberá justificarse en el proyecto y, en su caso, compensarse con medidas alternativas que sean técnica y económicamente viables".

En el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, y en virtud de lo dispuesto en la Instrucción 1/2008, de 3 de abril de 2008, de la Coordinadora General de Urbanismo, para la Gestión y Tramitación de los Expedientes de Licencias Urbanísticas, el Código Técnico de la Edificación es la normativa de aplicación en materia de protección contra incendios a las solicitudes de licencias urbanísticas. No obstante ha previsto una excepción únicamente para aquellos supuestos no expresamente contemplados en el CTE, en cuyo caso será de aplicación la Ordenanza de Prevención de Incendios del Ayuntamiento de Madrid.

Con respecto al CTE es necesario recalcar que el mismo se conforma con dos grupos normativos bien diferenciados: Las exigencias básicas, de obligado cumplimiento, y los documentos básicos que sirven de guía para alcanzar dichas exigencias. No obstante el artículo 5 del CTE permite alcanzar las exigencias básicas con otras medidas diferentes a las recogidas en las DB, en este caso en los DB SI.

En ese sentido, el DB SI 3 define los criterios de Evacuación de Ocupantes, para lo que establece, entre otros, los criterios de densidad de ocupación y cálculo teórico de ocupación, y que, de acuerdo con los criterios generales de aplicación, serán los que deben manejarse para llegar a las exigencias básicas previstas en el propio CTE, salvo que se planteen soluciones de acuerdo a lo recogido en el artículo 5.3.b del mismo.

Sin embargo, la aplicación de este texto normativo resulta modulada en función del nivel de intervención que se pretende llevar a cabo y ello es así en virtud de los ya citados artículos segundo y apartado relativo a los Criterios generales de aplicación, en los que se delimita su aplicación atendiendo al tipo y afección de las obras, esto es, no siempre y en todo caso será de aplicación el CTE, sino que, en relación con edificaciones o establecimientos existentes, únicamente en aquellos supuestos previstos en el mismo.

Tales previsiones del CTE, constituyen por tanto el marco de referencia actual para la adaptación de los locales y de las actividades a las exigencias en materia de seguridad contra incendios.

B.- Evolución normativa de la exigencia de adaptación de los locales de actividades recreativas y

espectáculos públicos a las medidas de seguridad contra incendios.

La problemática que se plantea en este punto no se refiere tanto a si las normativas anteriores al CTE (OPI del año 1976, NBE-CPI-82, NBE-CPI-91 o la OPI del año 1993, o la NBE-CPI-96) eran más o menos exigentes en cuanto a condiciones de evacuación o cálculo del aforo máximo, como que el criterio de cálculo de ambas magnitudes ha ido cambiando con el tiempo y por tanto en la misma medida ha cambiado la asignación de densidades de ocupación en función de los usos de los locales.

Asimismo otro de los criterios que ha cambiado es que hasta la aparición del CTE, el aforo máximo se podía ajustar al que se correspondía con los medios de evacuación programados, por lo que existen en la actualidad locales cuyo aforo no se corresponde con la ocupación teórica de cálculo, calculada tanto con la normativa actual como con la normativa vigente en el momento de concesión de licencia.

Estas disfunciones se han ido asimilando con el paso del tiempo ante la imposibilidad de intervenir en estos casos, en tanto no se constate el incumplimiento flagrante y continuado de las condiciones de aforo máximo, toda vez que no se puede revocar unilateralmente una licencia por un motivo de presunción de que se van a incumplir las condiciones en que la licencia se concedió (al menos, sin consignarse una elevada indemnización en concepto del lucro cesante y daño emergente que se producirían).

Así pues, la Ordenanza de Prevención de Incendios de 28 de junio de 1993, estableció en su Disposición Transitoria Primera que "las actividades incluidas en el uso de espectáculos que presten su servicios al público y ejerzan su actividad al amparo de una licencia calificada deberán adoptar las siguientes medidas correctoras, cuando éstas no supongan alteración de elementos constructivos".

Esta exigencia de adaptación estaba limitada en el sentido de que sólo se exigía la adopción de las medidas correctoras tasadas expresamente (instalaciones de iluminación de emergencia y señalización de vías de evacuación; instalación de extinción automática y manual; compartimentación para evitar propagación y la invasión de humos en las vías de evacuación) y siempre y cuando ello no supusiera una alteración de elementos constructivos, llegando a admitir en su Disposición Transitoria Tercera, la posibilidad de presentar un proyecto realizado por técnico competente con medidas alternativas cuando su adopción no fuera técnicamente posible, o su coste fuera demasiado gravoso para el ejercicio de la actividad.

Con posterioridad a esta regulación, la Ley 17/1997, de 17 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid (LEPAR), establece entre sus objetivos el de conciliar el desarrollo de este tipo de actividades vinculadas al ocio y al tiempo libre con "otros derechos e intereses de la ciudadanía de igual o superior rango", como el de la seguridad en los espectáculos públicos, el cual ocupa un lugar preferente entre las exigencias sociales.

En esta línea, la Disposición Final Primera de la LEPAR estableció que "la adaptación de establecimientos de pública concurrencia y locales dedicados a la actividad de espectáculos públicos y actividades recreativas, existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley a las exigencias prevenidas en el Título I de la misma, deberá llevarse a cabo dentro del plazo de dos años, a contar desde dicha entrada en vigor, siempre que tal adaptación requiera modificación de instalaciones, o de elementos constructivos, y en un plazo de un año, a contar desde la misma fecha, si no necesita de dichas modificaciones".

En una regulación más estricta que la de la OPI, la LEPAR estableció que cuando por la estructura, elementos constructivos o condiciones urbanísticas del local, no se pudiera realizar la adaptación mencionada, se concedería por el Ayuntamiento un período de tiempo, a los efectos de que por el titular de la actividad procediera al traslado a otro local con las citadas condiciones, transcurrido el cual sin haberse procedido al traslado se procedería de inmediato, por el Ayuntamiento a suspender la actividad, así como a la clausura y precinto del local donde la misma se realiza.

También es cierto que la Disposición Transitoria Primera de la Ley 17/97 señala que: Hasta que no se proceda al desarrollo reglamentario de la presente Ley serán de aplicación, en lo que no se opongan a la misma, las normas vigentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Mientras que la Disposición Transitoria Segunda, señala también que: Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior sin que les sea de aplicación la presente Ley.

En consecuencia, cuando se promulga el Reglamento de Prevención de Incendios, de la Comunidad de Madrid, de 23 de diciembre de 1999, este recoge en su artículo I lo siguiente:

> "El presente Reglamento da cumplimiento a la Disposición Final Segunda de la Ley 19/1999, de 29 de abril, de modificación de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, y así mismo establece el marco jurídico adecuado a las previsiones contenidas en el artículo 6 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid".

Quiere esto decir que el desarrollo legislativo de la LEPAR en lo relativo al Título 1, se formaliza mediante las Disposiciones Transitorias del RPICM sin que el hecho de su anulación posterior modifique la esencia de lo que el legislador considera "adaptable" en materia de Protección de Incendios, lo cual resulta fundamental si atendemos al hecho de que anulado este, permanece en vigor la OPI-93 y sus disposiciones transitorias, las cuales, por otra parte, establecen los mismos criterios de adaptación que contemplaban la DT del RPICM.

De manera similar, aunque sin incluir la consecuencia relativa a la suspensión de la actividad, la Disposición Adicional Primera del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos, locales e instalaciones, dispuso que "los locales, establecimientos, recintos e instalaciones objeto de regulación del presente Decreto deberán cumplir todas las condiciones y requisitos de seguridad, insonorización y de prevención de incendios que exija la normativa vigente para cada uno de ellos, según su tipología, superficie, aforo y demás características".

C.- Integración del marco normativo expuesto.

Para realizar un análisis adecuado de la normativa expuesta se hace preciso acudir a las reglas generales de aplicación de las normas jurídicas previstas en el artículo 3.1 del Código Civil, de acuerdo con las cuales las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto y los antecedentes históricos y legislativos. De este modo, la aplicación de la normativa especifica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas no se puede desvincular de la normativa específica en materia de prevención y seguridad contra incendios, más aún cuando tanto la LEPAR como el Decreto 148/1998 hacen una remisión expresa a la misma, como tampoco lo puede hacer del resto del ordenamiento jurídico.

Por tanto y aunque, la Disposición Final Primera de la LEPAR regula un régimen transitorio de adaptación a las exigencias establecidas en el Título I, contemplando la consecuencia legal de la suspensión de la actividad así como la clausura y precinto del local ante la imposibilidad de adaptación, estos mecanismos no se podrán materializar ni hacer efectivos al margen de los procedimientos legales genéricos de revisión o revocación en su caso, así como del alcance material de determinadas medidas correctoras que en su día fijó la OPI y el RPICM.

En esta labor de integración de las normas en el conjunto del ordenamiento jurídico tampoco hay que olvidar el carácter informador que tienen los principios generales del derecho, dentro de los cuales se encuentra el principio de proporcionalidad en la intervención de la Administración.

La facultad de intervenir de la Administración en el ámbito privado, que se materializa -por lo que ahora nos interesa- en el sometimiento a previa licencia de determinadas actuaciones, se encuentra con ciertos límites, destacando el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 84.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Haciendo precisiones sobre este enunciado, debe señalarse que la licencia urbanística para el ejercicio de una actividad implica un tracto sucesivo entre la Administración y el titular de la actividad.

En este sentido, la Sentencia número 1948/2004, de 14 diciembre, (JUR 2005\38969) del Tribunal Superior de

Justicia de Madrid, ha dispuesto que este tipo de licencias "generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad…" (S.T.S. de 12 de noviembre de 1992, que, a su vez, cita las SS 25 de febrero de 1976, 24 de febrero 1977, 31 de enero de 1980, 4 de octubre de 1986, 25 de mayo de 1987, 19 de febrero y 11 de noviembre de 1988, 10 de junio y 29 de julio de 1992).

En consecuencia, de este tracto sucesivo deviene la facultad de la Administración de intervenir en pro de otros derechos más dignos de protección. Así, la Sentencia número 67/2001, de 16 enero, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (JUR 2001\114511) ha establecido que "debe precisarse que una vez otorgada licencia de actividad la Administración puede intervenir en cualquier momento en garantía de los intereses generales (S.T.S. de 22.6.1993 (RJ 1993, 4428); S.T.S. de 30.5.1985 (RJ 1985, 3192); etc.). …La Administración tiene la facultad y el deber de intervenir la actividad licenciada en cualquier momento de la vida de aquélla para que queden aseguradas las condiciones de seguridad en su ejercicio".

Con esta filosofía, consagrada a nivel jurisprudencial, se pone de manifiesto la inexistencia de una posible colisión de derechos entre el de los particulares al desarrollo de actividades económicas y la intervención de la Administración en el control de éstas para la salvaguarda de la seguridad de las personas y los bienes, exigencia prevista en el artículo 158.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, al establecer que las licencias referidas a usos tendrán vigencia indefinida "sin perjuicio de la obligación legal de adaptación de los establecidos a las normas que en cada caso los regulen".

No podemos olvidarnos que la seguridad de las personas es un derecho fundamental consagrado en al artículo 15 de la Constitución Española y que por lo tanto prima sobre el de desarrollo de las actividades económicas.

Llegados a este punto y en relación con el nivel de intervención de la Administración en la actividad autorizada por licencia, debe matizarse que ésta debe ser en todo caso la adecuada al fin que se persiga, esto es, se puede y de hecho se deben hacer todas aquellas exigencias que sean necesarias para la adaptación de los establecimientos o de las actividades a determinadas condiciones pero no más allá de lo materialmente exigible de forma que si existen limitaciones reales que hacen imposible dicha adaptación deberán entrar en juego las reglas de la revocación de la licencia urbanística en su día concedida, con la consiguiente indemnización (artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

En esta línea, la ya citada Sentencia número 1948/2004, de 14 diciembre (JUR 2005\38969) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ha establecido que el referido vínculo permanente "implica que respecto de estas licencias se atenúen o incluso quiebren las reglas relativas a la intangibilidad de los actos administrativos declarativos de derechos pues la actividad está siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias y, en último término, proceder a la revocación de la autorización cuando todas las posibilidades de adaptación a las exigencias de tal interés hayan quedado agotadas".

Todo lo anterior queda en cualquier caso relegado y supeditado a que se den situaciones de riesgo evidentes, y en concreto en relación con el aforo, a cuyo efecto se estará en lo dispuesto en los artículos 34.B, 49 y concordantes del Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, así como en los artículos 37.11 y 38.11 de la LEPAR.

D.- Alcance legal de la exigencia de adaptación de los locales a la normativa de seguridad contra incendios.

En consecuencia, la argumentación expuesta atempera los efectos legales derivados de una aplicación aislada y desconexa del resto del ordenamiento jurídico de la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas en lo que a la adaptación en materia de seguridad contra incendios se refiere.

Cabe destacar que en el momento actual el CTE no establece ninguna regulación transitoria de cara a exigir la

adaptación de las actividades preexistentes, de manera que ésta se deberá producir en aquellos casos en los que por razón del nivel de intervención de las obras que el titular pretenda llevar a cabo sea posible tal y como ya se ha señalado.

La adaptación de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas se plantea bajo dos premisas:

1.- Adaptación con ocasión de la realización de actuaciones a instancia del titular de la actividad. En estos casos, la adaptación a la normativa de incendios se exigía en los supuestos definidos en el artículo 2 tanto de la OPI como del RPICM, cuando por razón del nivel de intervención en el local la adaptación a las medidas de seguridad contra incendios debía ser global y completa. Este planteamiento se mantiene vigente de acuerdo con lo establecido en el CTE.

2.- Adaptación requerida de oficio por la propia Administración en aplicación de los regímenes transitorios vigentes en cada momento. Esta exigencia se ha planteado con independencia de la ejecución de actuaciones en el local por parte de su titular y con el alcance que en su día tasó la normativa específica (tanto la OPI como el RPICM), lo cual supone que la situación óptima en la que deberían encontrarse este tipo de locales sería su adecuación al menos, al nivel de exigencia que en su día determinó la misma. No obstante, a los locales con licencia de actividad y funcionamiento ya concedidas a la entrada en vigor del CTE, al ser la OPI la única norma vigente que regula un régimen transitorio (si bien, en similares condiciones que el RPICM), únicamente les será exigible este régimen.

E.- Cálculo del aforo.

En la medida en que la consulta formulada por el Distrito de Centro versa sobre la adaptación de los locales de ocio nocturno al aspecto concreto de las medidas de evacuación se hacer preciso analizar la normativa actual en lo que a este punto se refiere. En primer término y de forma genérica, debemos acudir a lo previsto en el DB SI del CTE, en cuya virtud para el cálculo de ocupación se debe tener en cuenta la superficie útil de cada zona (el tipo de actividad que se va a desarrollar en el local, el uso previsto para cada zona del mismo, etc.), es decir, que en función de las condiciones físicas del local se definirá el número máximo de ocupantes (densidad máxima de ocupación) así como el número de salidas, recorrido de evacuación, longitud, etc.

El CTE ha previsto además la posibilidad de que el proyectista considere una ocupación superior a la resultaría de aplicar los parámetros establecidos en el mismo, para lo cual se debe dar cumplimiento a lo determinado por el artículo 5 de la Parte 1 del CTE.

Asimismo permite la aplicación de otros valores de densidad de ocupación cuando sea exigible una ocupación menor en aplicación de alguna disposición legal de obligado cumplimiento.

La Dirección General de Emergencias con fecha, 5 de noviembre de 2004, (vigencia del RPCM) emitió informe en contestación a una consulta relativa a la interpretación del artículo 169 del RPCM, en el que se concluía que si bien se admite la posibilidad de limitar la ocupación real de un local por debajo de la ocupación teórica, esta limitación queda condicionada a que "se cumplan los demás criterios de la normativa tales como los de ocupación y evacuación que señala el ciado artículo 169 (y otros) para la ocupación prevista en teoría, aunque después el local quede infrautilizado en cuanto a su posible ocupación por criterios empresariales o del tipo que sea".

Con la entrada en vigor del C.T.E, el Ministerio de Vivienda adopta una serie de Criterios para la interpretación y aplicación del DB SI - Seguridad en caso de incendio del C.T.E, destacando los relacionados con la evacuación de ocupantes, Sección SI 3, adoptados con fecha, 9 de agosto de 2007, en los que se determina que "únicamente se pueden aplicar ocupaciones menores de las que establece el DB SI cuando sea consecuencia de aplicar otra reglamentación de obligado cumplimiento, como a veces ocurre con la de establecimientos turísticos, la de centros docentes, etc.".

Asimismo ha señalado que "El DB SI no establece densidades de ocupación con el fin de controlar los aforos, sino para que el proyectista calcule las ocupaciones a efectos de dimensionar la anchura de los medios de evacuación: Salidas, pasillos, escaleras, etc.".

De estas interpretaciones se llega a la clara conclusión de que lo determinante es, en primer lugar, la superficie útil

de cada zona del local, de la que dependerá la ocupación teórica de ocupantes (máxima). Y en función de esta ocupación se deben establecer o prever los medios adecuados de evacuación y no a la inversa, es decir no se puede fijar el aforo atendiendo a la existencia de una o dos salidas de emergencia, por ejemplo.

Todo esto nos conduce a que aquellos establecimientos cuya superficie útil a efectos del cálculo de la densidad de ocupación ofrece un resultado de gran cantidad y sin embargo por su configuración física no se cumplen los medios de evacuación exigidos por la normativa de aplicación, no puede aplicarse una ocupación real (aforo) inferior, salvo el supuesto ya señalado de que así lo exija un norma de obligado cumplimiento.

No obstante, como ha sido apuntado anteriormente, en el apartado relativo los criterios generales de aplicación del DB SI, se ha previsto la posibilidad de utilizar otras soluciones diferentes a las contenidas en el mismo DB. Por lo que si se considera factible una alternativa, la misma sería de efectiva aplicación siempre y cuando se respeten las condiciones y el procedimiento al que se hace referencia en el artículo 5 del CTE.

En consecuencia, la Disposición Final Primera de la LEPAR no puede aplicarse pretendiendo una adaptación total sin más a la normativa reguladora de la seguridad del público de estos locales y establecimientos sin considerar otros factores tales como el principio de intervención proporcional de la Administración en la esfera privada, los principios relativos a la naturaleza jurídica de las licencias, los procedimientos de revisión y revocación de licencias legalmente previstos, el alcance del régimen transitorio de la normativa de incendios vigente en cada momento, así como el nivel de intervención a partir del cual se exige la efectiva adaptación de los establecimientos a la normativa vigente en materia de seguridad contra incendios.

Es más, en el apartado 6 de las condiciones generales de aplicación de los DB SI del CTE, se dice que: En las obras de reforma en las que se mantenga el uso, este DB debe aplicarse a los elementos del edificio modificados por la reforma, siempre que ello suponga una mayor adecuación a las condiciones de seguridad establecidas en este DB.

Quedando claro que al resto de los componentes del edificio o local, si se mantiene el uso, no le son de aplicación. ¿Cómo, en consecuencia, plantear, que estas DB SI le sean de aplicación a aquellos que ni siquiera están planteando una reforma?

F.- Análisis situaciones concretas en relación con locales preexistentes.

A la vista de la diversidad de supuestos expuestos en el texto de la consulta se hace preciso individualizar caso por caso:

PRIMERO.- Locales con licencia de actividad que prevé medios de evacuación insuficientes para la ocupación teórica establecida por la normativa para los que se solicita licencia de funcionamiento.

La falta de licencia de funcionamiento en estos locales puede responder a dos situaciones:

1.- Que en su día la licencia de funcionamiento no se hubiera solicitado por el interesado: Se tratará de actividades desarrolladas sin licencia a efectos de que se incoe el correspondiente expediente sancionador en su caso. A través del primero se requerirá al interesado para que solicite la licencia de funcionamiento.

Una vez solicitada la licencia, dado que la misma tiene como finalidad la comprobación de que los aspectos autorizados en la previa licencia urbanística se han ejecutado correctamente, tal y como señala el artículo 59 de la Ordenanza Reguladora de la Tramitación de Licencias Urbanísticas vigente (OMTLU), el control que se puede realizar a través de la misma no puede exceder de lo fiscalizado en la licencia previa a través del proyecto presentado.

Más allá de lo exigido en su día en la licencia de instalación sólo se podrá requerir, con ocasión de la tramitación de la licencia de funcionamiento, la adaptación a las medidas correctoras exigidas en su momento por el régimen transitorio previsto en la normativa específica en la materia (Disposición Transitoria Primera de la OPI), y a la normativa de espectáculos públicos, la cual exige (artículo 8.4 LEPAR), entre los datos mínimos que deben constar en el documento de la licencia de funcionamiento, el aforo máximo permitido, determinación ésta que es

necesaria asimismo a efectos de la fijación de la cuantía del seguro de responsabilidad civil (DT Tercera LEPAR). Este aforo deberá calcularse conforme a las reglas vigentes en el momento de concesión de la licencia de instalación de la actividad.

2.- Que en su momento no se hubiera producido una resolución de la licencia de funcionamiento por parte de la Administración: En este supuesto se deberán aplicar las reglas del silencio administrativo comprobando para ello que lo ejecutado en su día se adecuó al proyecto para el cual se otorgó la licencia de instalación, en cuyo caso la licencia de funcionamiento se entendería otorgada de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.3 de la LEPAR.

En aplicación de este precepto y en coherencia con la obligación de resolver que recae sobre la Administración, sería necesario, en cualquier caso, el cálculo del aforo, que se realizará, como ya ha sido señalado, atendiendo a las reglas vigentes en el momento de concesión de la licencia de instalación de la actividad.

La adaptación a los aspectos de seguridad previstos en el régimen transitorio de la normativa de prevención de incendios, será en todo caso exigible en ambos casos.

SEGUNDO.- Locales con licencia de funcionamiento antigua sin determinación del aforo del local.

En estos supuestos la Administración podrá requerir de oficio la modificación de la licencia exigiendo las condiciones de evacuación para el aforo que hubiera correspondido según la normativa sectorial o urbanística de aplicación en el momento de la concesión de la misma.

Asimismo, y en cualquier caso se podrá requerir de oficio el cumplimiento de las medidas correctoras especificadas en el régimen transitorio de la normativa específica (OPI).

TERCERO.- Locales con licencia de funcionamiento concedida y aforo determinado en la licencia pero con insuficiencia de los medios de evacuación en función de su ocupación teórica de cálculo.

En estos casos, y sin perjuicio de la procedencia de otros mecanismos legales, si lo que se constata es un incumplimiento de las condiciones bajo las cuales se otorgó la licencia urbanística, procederá la incoación del correspondiente expediente de disciplina urbanística para exigir la adecuación del desarrollo de la actividad a la licencia y la incoación de un expediente sancionador, en su caso.

La adaptación de estos locales a las exigencias de seguridad contra incendios establecidas por el CTE procederá con ocasión de cualquier solicitud que se produzca en relación con estos locales relativa a la modificación de su distribución, instalaciones, siempre y cuando a través de las mismas se alcance el nivel de intervención fijado por el CTE para tal adaptación. La adaptación parcial a los aspectos establecidos en el régimen transitorio de la normativa de incendios será por su parte exigible en cualquier caso.

CUARTO.- Obligación de los locales de espectáculos públicos o actividades recreativas de adaptar sus medios de evacuación a la normativa actual.

Si por parte del titular de la actividad se realizan actuaciones en el local con el nivel de intervención determinado por el CTE, será necesaria la adaptación de los medios de evacuación conforme a los criterios establecidos en el mismo.

Si no se plantea intervención alguna del titular en su local, la obligación de adaptación de los locales que se requiera de oficio se limitará a las medidas correctoras establecidas en los regímenes transitorios establecidos en la normativa específica vigentes en su día.

QUINTO.- Situación de los locales que no puedan dotarse de medidas de evacuación para la ocupación que asigne la normativa vigente.

En los casos en los que por la realización de obras a instancia del titular de la actividad, procediera la adaptación al CTE y constructivamente no se puede resolver el aspecto relativo a los medios de evacuación, se deberán plantear soluciones alternativas, entre otras, la redefinición de las superficies útiles del local a efectos del cómputo de la densidad de ocupación.

Estas soluciones planteadas en el proyecto de la licencia urbanística solicitada, serán determinantes para su resolución toda vez que en caso de no adaptarse a las condiciones previstas en el CTE, la licencia deberá ser denegada.

En el caso de que no se solicite la ejecución de obras la adaptación se limitará al régimen transitorio de las normativas anteriores en materia de prevención.

SEXTO.- Adaptación de locales a la terminología del catálogo que no cuentan con las medidas de evacuación exigidas en la normativa.

La Disposición Transitoria Primera del Decreto 148/1998, establece la revisión por el Ayuntamiento de todas las licencias de funcionamiento concedidas con anterioridad con el único fin de adaptar la denominación de la actividad y la tipología del local a las definiciones contenidas en el Catálogo.

De tal redacción se deduce que la adaptación es terminológica sin más, de manera que con ocasión de la adaptación se podrá requerir de oficio la adaptación al régimen transitorio que estable la OPI, pero la adaptación a la totalidad de la normativa de seguridad contra incendios procederá cuando con ocasión de la adaptación al catálogo el titular de la actividad pretenda ejecutar obras que supongan el nivel de intervención definido por el CTE.

CONCLUSIÓN

En tanto no se apruebe nueva regulación en relación con la materia de la que hace causa la presente Instrucción, se propone que en el Ayuntamiento de Madrid se sigan las siguientes

Reglas para la adaptación de locales de espectáculos públicos y actividades recreativas existentes o de nueva creación a la Normativa de Seguridad contra Incendios.

1.- Todas las nuevas solicitudes de implantación de actividades reguladas en el LEPAR deberán determinar la ocupación de acuerdo con lo dispuesto en el punto 2.1 de la SI 3 del DB SI-CTE (ocupación teórica de cálculo) limitándose al valor máximo obtenido por la aplicación de la densidad tipo de la Tabla 2.1 de la SI 3 que corresponda a cada zona de las indicadas, descontándose de la superficie útil los espacios reservados a la evacuación por escaleras o pasillos, y en consecuencia las condiciones de seguridad se habrán de garantizar en función de esa ocupación, siendo esta ocupación teórica la que se fije como aforo del local. Solamente se podrá reducir o aumentar esta cifra cuando se apliquen correctamente los criterios de seguridad equivalente previstos en el artículo 5.1.3 del CTE, mediante soluciones alternativas que contemplen la seguridad del establecimiento.

La ocupación calculada según la Tabla 2.1 del DB SI 3 no podrá superar las ocupaciones que establezca en su caso la normativa sectorial, como el artículo 10, párrafo 2 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas RD (2816/1982, de 27 de agosto), todavía vigente tras el RD 314/2006. Este mismo criterio se aplicará a las solicitudes actualmente en tramitación cuyo inicio haya sido posterior a la aprobación del CTE.

2.- Los locales con licencia de actividad y funcionamiento concedidas con anterioridad a la aprobación del CTE, podrán continuar transitoriamente con dicha actividad, debiendo de adaptarse a la nueva legislación vigente en los siguientes supuestos:

A. Cuando el local ha cambiado irregularmente de actividad, o se hayan realizado obras que supongan una modificación sustancial de su distribución o condiciones de seguridad y evacuación, con independencia de las posibles medidas disciplinarias que sean de aplicación.

B. Que se haya incurrido en la comisión de una infracción muy grave o en 3 o más infracciones graves, de acuerdo a lo indicado en el Decreto 1/2006, de la Comunidad de Madrid, con resolución recaída en el correspondiente expediente sancionador.

C. Cuando se solicite licencia para la ejecución de las obras previstas en artículo 2 de la Parte 1 del Código Técnico de la Edificación.

D. En cualquier caso se podrá requerir de oficio la adaptación parcial al cumplimiento de las medidas correctoras especificadas en el régimen transitorio de la normativa específica (OPI).

La notificación que se efectúe al titular del local de que dicho local ha de adaptarse al CTE deberá indicar el motivo por el que se le requiere, y en la misma se habrá de dejar constancia del plazo de presentación de la documentación correspondiente, con expreso apercibimiento de que en caso de incumplimiento se procederá a la clausura y precinto por razones de seguridad.

En el caso de que el estudio de la documentación aportada se constante que el aforo que figura en la licencia no coincide con la ocupación teórica de cálculo determinada de acuerdo con lo dispuesto en el punto 2.1 de la SI 3 del DB SI-CTE, se habrá de justificar ante los servicios municipales unas condiciones de diseño que garanticen el cumplimiento de las condiciones de evacuación, estableciendo el aforo como el menor de los dos valores siguientes:

Capacidad de evacuación de las vías de evacuación, según el SI 3 del CTE.
Ocupación teórica de cálculo, calculada como se ha indicado en el punto 1.

3.- Los locales con licencia de actividad concedida, pero sin licencia de funcionamiento, no podrán ejercer actividad alguna en tanto no obtengan la preceptiva licencia de funcionamiento, habiéndose de realizar en todos estos supuestos una concreta visita de inspección en la que se determine su situación real.

Si en la visita de inspección se comprueba que lo ejecutado corresponde con la licencia de actividad concedida, se otorgará la licencia de funcionamiento, sin que sea precisa ninguna adaptación, salvo aquéllas que devengan del régimen transitorio aplicable en el momento de la solicitud de la licencia de funcionamiento.

Si se comprueba que lo realmente ejecutado no coincide con la licencia de actividad concedida, se requerirá en primera instancia al promotor para que se ajuste a la misma, y en caso de no hacerlo, se aplicará lo previsto en el apartado A del punto anterior, a cuyo efecto se tramitará la revocación de la licencia de actividad concedida por incumplimiento reiterado de las condiciones contenidas en la misma y a fin de que la nueva licencia se adapte a la legislación actualmente vigente (CTE).

En ningún caso se podrán modificar las condiciones de la licencia de actividad concedida si no es para mejorar las instalaciones de protección contra incendios y, en cualquier caso, para ajustarse a lo dispuesto en el CTE en su totalidad.

4.- En los locales en cuya licencia de actividad o funcionamiento no conste su aforo, además de aplicarse las reglas anteriores, habrá de efectuarse el cálculo de dicho aforo, lo cual se realizará por los servicios técnicos municipales conforme a la normativa vigente a la fecha de concesión de la licencia de actividad.

Efectuada la determinación del aforo, estas condiciones de aforo del local habrán de quedar incorporadas como parte integrante de la licencia, por lo que, en la medida que se trata de una modificación de oficio de la licencia, se deberán notificar dichos extremos y dar trámite de audiencia al interesado, para que lo asimile en su funcionamiento o, en su caso, efectúe las alegaciones que considere oportunas.

DISPOSICIÓN FINAL

A la vista de la Instrucción aprobada por la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, en su sesión extraordinaria, de 11 de marzo 2009, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado d) del artículo 6.1 del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 18 de junio de 2007, se formaliza la presente Instrucción, la cual producirá efectos desde la fecha de su aprobación sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.

Madrid, a 20 de marzo de 2009.- La Coordinadora General de Urbanismo, Beatriz Lobón Cerviá.

Documento de carácter informativo. La versión oficial puede consultarse en el Boletín del Ayuntamiento de Madrid o en el Boletín de la Comunidad de Madrid.