

ria, iniciada ya, del Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural constituye, sin duda, una oportunidad para abordar estas y otras cuestiones. De igual modo, determinados textos normativos actualmente vigentes, como el Decreto 210/1990, de 30 de julio, sobre ayudas a las explotaciones agrarias del País Vasco, o el Decreto 168/1997, de 8 de julio, por el que se regulan las explotaciones agrarias prioritarias en la Comunidad Autónoma del País Vasco, pueden servir como vía para la canalización de posibles ayudas institucionales a la "modernización" de las explotaciones, concepto que, tal y como queda recogido en la exposición de motivos del último decreto citado, incluye las mejoras de las condiciones de vida y trabajo del personal.

De hecho, algunas empresas y agricultores de la zona han obtenido subvenciones públicas para sus proyectos de habilitación de locales destinados al alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias. No obstante, el análisis de la realidad de los alojamientos en la zona alavesa pone al descubierto que hay muchas cuestiones que deben ser objeto de clarificación. Así:

- a) la responsabilidad que corresponde al contratante (sea éste un agricultor o una empresa) a la hora de atender las necesidades de alojamiento de los trabajadores y sus familias;
- b) las condiciones mínimas, materiales y funcionales, exigibles a cualquier situación para que pueda considerarse "digna";
- c) la responsabilidad de las diferentes administraciones (locales, forales...) a la hora de autorizar, supervisar o velar por el cumplimiento de tales condiciones.

. « Por todo ello, el Ararteko recomienda regularizar las condiciones mínimas (materiales, higiénicas y funcionales) que deben cumplir los diferentes alojamientos destinados a los trabajadores temporeros y a sus familias, regularización que debe servir como criterio para la posible adjudicación de ayudas públicas, para la autorización e inspección de los alojamientos y, en última instancia, para garantizar unas condiciones dignas de tales alojamientos.

#### **7.4. SOBRE LA PROBLEMÁTICA QUE SE GENERA DE LA INDETERMINACIÓN EN LA DENOMINACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE HOSTELERÍA**

Una de las preocupaciones de la institución del Ararteko desde su creación ha sido la defensa de los derechos de los ciudadanos ante las afecciones medioambientales originadas por los establecimientos públicos, tales como bares, pubs, cafeterías, discotecas, etc.

La institución ha abordado esta problemática, no sólo desde la perspectiva de las afecciones a los derechos de los vecinos que directamente padecen las irregularidades que se derivan del funcionamiento de estas actividades, sino

también desde la perspectiva de los problemas que afectan a los titulares de los establecimientos públicos. Basta recordar, en este sentido, la recomendación que bajo el título "*Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos*" se recogía en el informe correspondiente al ejercicio del año 1991.

En esta ocasión, queremos incidir sobre una cuestión que ya se apuntaba en el referido informe del año 1991, que afecta directamente a los titulares de este tipo de actividades clasificadas, y que en estos momentos consideramos que adquiere una mayor trascendencia tras la aprobación y entrada en vigor del Decreto 296/1997, de 16 de diciembre (BOPV n.º 243, de 19 de diciembre de 1997), 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.

En concreto, queremos referirnos a los problemas que se derivan del vacío normativo existente respecto de la falta de concreción o unificación de criterios a la hora de determinar cuáles han de ser las características que deben definir un establecimiento público.

Las actividades recreativas y de hostelería se encuadran dentro de las actividades molestas, cuya regulación se caracteriza por estar formada por un tronco principal constituido por la normativa procedimental reguladora de los sistemas preventivos de control, de las posteriores inspecciones de comprobación, así como de los medios sancionadores. Desde esta normativa general u horizontal se produce un reenvío a las normas técnicas, de carácter vertical, que suelen ser múltiples y complejas, y que regulan la casuística de cada caso, vía norma reglamentaria. Del mismo modo, se produce también la conexión con la normativa urbanística y con el planeamiento.

Otra particularidad de su régimen jurídico es el gran número de administraciones con competencia en la materia, de carácter normativo en unos casos y ejecutivo en otros.

La diversidad y complejidad de la normativa técnica que resulta de aplicación a este tipo de establecimientos, y la falta de concreción sobre las características que deben definir cada actividad incide, en nuestra opinión, negativamente en la fase de calificación e imposición de medidas correctoras. Este es el trámite más decisivo y condicionante de todo el procedimiento de legalización de estas actividades que determina la calificación oficial y el contenido esencial de la licencia que se vaya a otorgar para poder considerar autorizada la posterior apertura y puesta en funcionamiento de la instalación.

Para la calificación de una actividad es necesario y determinante ajustarse a las condiciones contenidas en el proyecto técnico presentado por el solicitante, o en su caso, a la realidad de la instalación que se pretende legalizar, sobre todo, de cara a conformar los criterios que se deben seguir para la imposición, de las medidas correctoras a aplicar.

No obstante, al no existir una norma concreta que establezca claramente cuáles son las características o condiciones que deben definir cada actividad, hace que resulte difícil que los distintos órganos administrativos calificadores mantengan un criterio uniforme en el momento de proceder a la calificación oficial de la actividad que se pretende legalizar, así como en la determinación de las medidas correctoras que han de aplicarse.

Esto conduce a que a actividades idénticas, emplazadas en distintos territorios históricos, se les pueda denominar de distinta forma, lo que, como hemos señalado, implicará, a su vez, que no se les requiera la adopción de las mismas medidas correctoras, produciendo claras situaciones de desigualdad dentro del propio ámbito de la Comunidad Autónoma.

Hay que tener en cuenta que son las diputaciones forales los órganos administrativos que tienen la competencia para calificar las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas que pueden establecerse en suelo urbano residencial, así como algunos ayuntamientos que por delegación han asumido dicha competencia.

Esta situación de desigualdad se ha visto reflejada en la tramitación de las correspondientes quejas que se han seguido en esta institución sobre el funcionamiento de estas actividades clasificadas, pudiéndose constatar, a este respecto, que las tres diputaciones forales de esta comunidad mantienen distinto criterio para determinar la denominación de los establecimientos públicos. Hay quien considera que debe remitirse a las categorías que se establecen en la Ley 6/ 1994, 16 de marzo, de Ordenación del Turismo; quien opina que hay que tener en cuenta la clasificación establecida en el Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial; o bien quien piensa que, si el municipio donde se pretende el ejercicio de la actividad dispone su propia clasificación regulada en la correspondiente ordenanza municipal, habrá que atenerse a la misma.

Esta diversidad de criterios de los distintos órganos calificadores, está permitiendo que se den situaciones tales como las autorizaciones del funcionamiento de distintas actividades ubicadas en el mismo local mediante la concesión de una única licencia con denominaciones tales como "*bar-bocatería*", "*bar-restaurante*", "*salas de fiestas-cafetería*", "*casino-restaurante*", a pesar de encontrarse dichas instalaciones perfectamente diferenciadas, o actividades que son denominadas como "*bares*" o "*cafeterías*" en la licencia municipal de funcionamiento, pero que tienen autorización para disponer de un equipo musical, etc.

Toda esta problemática que se deriva de los distintos criterios que se aplican en la fase de calificación, y que determina la denominación del establecimiento público en la correspondiente licencia municipal, adquiere suma trascendencia tanto a efectos fiscales como respecto a la regulación de las limitaciones de usos permitidos o tolerados, y principalmente en cuanto al régimen de horarios de cierre y apertura establecidos reglamentariamente.

*Sobre este particular, el artículo 2 del Decreto 296/1997, de 16 de diciembre, por el que se establecen los horarios de los espectáculos públicos y actividades recreativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, prevé que:*

*"Los locales o instalaciones permanentes de hostelería y de espectáculos públicos que a continuación se relacionan, tendrán el siguiente horario general de cierre, en función de las actividades especificadas en las correspondientes licencias municipales de establecimiento, con independencia de la actividad fiscalmente declarada:*

Grupo 1. Locales e instalaciones autorizados específicamente para menores de edad, o con autorización para expender bebidas sin alcohol y alimentos sin que suponga actividad de restauración, tales como:

- salas de baile y fiestas juveniles, discotecas juveniles, degustaciones, heladerías, chocolaterías, churrerías, croisanterías, salones de té y asimilables 22:30 h.

Grupo 2. Locales e instalaciones con autorización para expender bebidas con alcohol o ejercer actividades de restauración, tales como:

- tabernas, bodegas, bares, cafés-bares, snacks, restaurantes, asadores, cafeterías, autoservicios, casas de comida, txokos, sociedades gastronómicas, sidrerías y asimilables..... 00:30 h.

Grupo 3. Locales e instalaciones con autorización para disponer, como actividad especial, de música sin pista de baile, tales como:

- bares especiales, whiskerías, clubs, bares americanos, pubs, disco-bares, karaokes y asimilables..... 02:00 h.

Grupo 4. Locales e instalaciones con autorización para disponer de música con pista de baile o realizar espectáculos, tales como:

- salas de fiestas, salas de baile, discotecas, cafés-teatros, restaurantes con espectáculos y asimilables..... 04:00 h."

*Si bien de una primera lectura de la norma transcrita se podría considerar que los grupos que se establecen están perfectamente diferenciados, sin embargo, surgen dudas más que razonables en el momento de la aplicación del régimen general de horarios establecido si nos atenemos única y exclusivamente a la actividad especificada en la licencia municipal. En este sentido, cabría preguntarse qué horario será de aplicación a una instalación especificada en la correspondiente licencia municipal como una actividad de "cafetería-sala de fiestas", a una actividad señalada como "degustación", autorizada para expender bebidas con alcohol, o a una actividad de "bar", con equipo musical legalizado.*

*Hemos de manifestar, no obstante, que los criterios de diferenciación que se establecen para configurar los distintos grupos en el presente Decreto 296/ 1997 suponen un paso adelante en la necesidad de concreción de las características que deben definir un establecimiento público en función del bien jurídico que se pretende proteger, a pesar de que en la actualidad dicha clasificación no se corresponde con las categorías o calificaciones que se recogen en las normas*

técnicas reglamentarias que a efectos urbanísticos resultan de aplicación a estas actividades clasificadas.

Por todo ello, a la vista de las reflexiones realizadas en el presente estudio, y con el fin de establecer un criterio uniforme en la fase de calificación del procedimiento de legalización de los establecimientos de hostelería que, en definitiva, garantice a todos los titulares de estas actividades la debida igualdad de trato en todo el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Ararteko recomienda la regulación de una única clasificación de, las diferentes categorías de establecimientos públicos, mediante una norma reglamentaria que defina las características que deben disponer las distintas actividades a integrarse en cada grupo en función de la actividad que realmente se pretenda *ejercer*, y que tenga en cuenta a su vez los efectos perturbadores que cada una de estas categorías producen en el entorno para proteger la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En tanto no se lleve a efecto esta medida, consideramos que, en la clasificación de los establecimientos de hostelería, las nuevas licencias municipales que se vayan concediendo se deberán ajustar, en la medida de lo posible, a los criterios determinados en el nuevo Decreto 296/1997, de 16 de diciembre.

Asimismo, estimamos oportuno precisar que para la aplicación del régimen de horarios establecido, deberá ser determinante, siempre y cuando la actividad que realmente se ejerce no se corresponda con la actividad especificada en la licencia municipal, la remisión al informe de calificación, con el fin de determinar en todo caso cuál es la instalación legalizada.

## **7.5. POSIBILIDADES DE TUTELA Y/O CONTROL EN SUPUESTOS DE MODIFICACIÓN DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO**

Como es sabido, las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, y en el que se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo.

Ello hace que las relaciones de puestos de trabajo, al margen de su normal importancia como instrumentos de ordenación de la función pública, cobren un especial protagonismo en momentos en los que determinadas administraciones públicas se han propuesto llevar a cabo un esfuerzo de racionalización en lo que a la ordenación de los recursos humanos se *refiere*.

Esta afirmación parte de los datos que ofrece la práctica diaria de la institución del Ararteko, ya que en los últimos meses hemos asistido a un incremento notable del número de quejas del área de función pública, debidas, precisamente, a modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo.

La intervención de la institución en las quejas que han sido tramitadas ha puesto en evidencia la necesidad de clarificar y concretar las posibilidades de tutela de los funcionarios afectados frente a posibles modificaciones de las rela-