



Sr. Madrid López, Presidente en funciones

Sr. Estella Hoyos, Consejero y Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de abril de 2010, ha examinado el *proyecto de orden por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y las actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de marzo de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de orden por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y las actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de marzo de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 358/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de orden sometido a dictamen consta de un preámbulo, ocho artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

Este proyecto, como expresa su parte expositiva, se dicta en el marco del mandato contenido en el artículo 19.2 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, que dispone: "Mediante Orden de la Consejería competente en materia de espectáculos públicos y oída la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León se fijará un horario único de apertura y cierre de los establecimientos públicos e instalaciones para el conjunto del territorio de la Comunidad de Castilla y León".

El proyecto de orden sometido a dictamen tiene el siguiente contenido:

- El artículo 1 establece el objeto y ámbito de aplicación de la orden.
- El artículo 2 se refiere a los conceptos de apertura y cierre.
- El artículo 3 regula el régimen general de horario de apertura y cierre.
- El artículo 4 establece variaciones al régimen general de horario de cierre.
- El artículo 5 determina el horario de apertura y cierre de establecimientos anexos a otras instalaciones principales.
- El artículo 6 establece el horario para actividades compatibles, y locales multiocio.
- El artículo 7 se refiere a la autorización previa de ampliaciones, reducciones y horarios especiales.
- El artículo 8 regula la documentación para las solicitudes de ampliaciones, reducciones y horarios especiales.



La disposición adicional primera tiene por objeto los establecimientos, espectáculos y actividades no comprendidos en la presente orden, la segunda se refiere al cartel informativo general, la tercera al cartel horario y la cuarta prevé que el horario de sesiones para menores se determinará reglamentariamente.

La disposición transitoria primera tiene por objeto los establecimientos con licencia municipal sometida a revisión y la segunda prevé el régimen de las autorizaciones de horarios especiales existentes en la actualidad.

La disposición derogatoria prevé la derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la orden.

Por último, la disposición final establece su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de orden, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Texto del primer borrador del proyecto de orden por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León.

- Trámite de audiencia.

- Memoria justificativa del proyecto de 13 de octubre de 2009, que comprende un análisis y valoración de las alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia, de la necesidad y oportunidad del proyecto de orden, tabla de vigencias, estudio económico en el que se indica que "la aprobación de la orden (...) no conlleva coste económico alguno adicional a los ya existentes derivados de la gestión de las competencias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas" y un estudio del marco normativo en el que se inserta la norma.



- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Interior y Justicia, de 4 de noviembre de 2009.

- Certificado de la Secretaria de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León de 26 de noviembre de 2009.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Interior y Justicia de 5 de enero de 2010.

- Informe del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León de 24 de febrero de 2010.

- Informe de la Dirección General de Protección Civil y Consumo de la Consejería de Interior y Justicia de 5 de marzo de 2010, sobre las alegaciones formuladas por el Consejo Económico y Social.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, que no pone objeción alguna a la aprobación de la orden.

- Texto del proyecto de orden que se somete a dictamen del Consejo Consultivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.



La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de disposición de carácter general se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Examinada la documentación que forma parte del expediente remitido puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

El proyecto de orden se dicta al amparo de la competencia del Consejero de Interior y Justicia para fijar un horario único de apertura y cierre de los establecimientos públicos e instalaciones para el conjunto del territorio de la Comunidad de Castilla y León, así como el horario en el que podrán desarrollarse espectáculos públicos o actividades recreativas en espacios abiertos, en atención a las circunstancias previstas en el artículo 19.2 de la ley 7/2006, de octubre de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.



Por su parte, el artículo 26.1, letra f), de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece que corresponde a los Consejeros "Ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en las materias propias de su Consejería".

En suma, existe suficiente potestad reglamentaria del Consejero de Interior y Justicia para aprobar la norma propuesta.

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material".

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el proyecto de orden, que se diferencia así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: "aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios" (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

Como ha quedado expuesto anteriormente, el proyecto de orden sometido a dictamen supone el desarrollo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, en concreto de la previsión contenida en su artículo 19.2.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 2 de julio de 2001, ha señalado que "la determinación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos puede realizarse por norma reglamentaria, siempre y cuando exista una Ley previa que habilite al reglamento para concretar y desarrollar sus propios mandatos sobre la cuestión, lo que supone que la Ley ha de fijar el marco normativo general de dicho ámbito, pudiendo remitir su especificación a la colaboración del reglamento, pero nunca en términos tan amplios que, de hecho, tal habilitación implique en realidad una deslegalización de la materia".



Preámbulo.

Ha de recordarse que la parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, mediante la alusión a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido -si ello es preciso- para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación y aunque carezcan de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado, para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse, en la parte expositiva, los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.



En el presente supuesto, el contenido de la parte expositiva satisface el mínimo imprescindible habida cuenta de que en él, tras citar sus antecedentes y el título competencial en cuyo ejercicio se dicta, se reseña de manera concisa tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación. No obstante, resultaría conveniente que se haga constar en el último párrafo "de acuerdo con/oído el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 2.

Se recoge en el apartado 3 de este precepto el periodo de desalojo del local. Al respecto cabe indicar que la presencia de personas en el local, una vez transcurrido el tiempo establecido por el desalojo, implica el incumplimiento del horario establecido; y que dicho periodo de desalojo no implica una prórroga del horario de cierre, lo que debe tenerse presente en relación con lo señalado para las infracciones tipificadas en la Ley 7/2006, de 2 de octubre.

Artículo 3.

Respecto a este precepto debe tenerse en cuenta la modificación del Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, introducida por el apartado nueve del artículo 10 del Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, que dispone: "En el Anexo, se suprime el apartado A.2.4; se modifican los apartados A.2.3, B.5.6 Y B.6.3, y se añade el apartado B.6.4".

Artículo 8. Documentación para las solicitudes de ampliaciones, reducciones y horarios especiales.

En relación con el plazo de 30 días naturales que se regula en el apartado 2 de este precepto es preciso indicar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre "Siempre que por Ley o la normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos".



Puesto que no existe previsión en la Ley o en la normativa comunitaria en que se contemple una excepción al régimen general respecto al cómputo de los plazos, ha de entenderse que el plazo de treinta días previsto para la presentación de solicitudes se refiere a días hábiles y no naturales, ya que una solución diferente entraría en contradicción con la Ley 30/1992 antes citada. Por ello, debe modificarse la redacción de este extremo con el fin de adecuarlo a la normativa básica en materia de procedimiento administrativo.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

En relación con esta misma cuestión, se llama la atención sobre una situación que puede plantearse en aquellos supuestos en que el interesado haya podido tener conocimiento de la celebración de un evento especial o singular con una antelación inferior a treinta días, por causas que no le sean imputables. Sería conveniente que se valorarán estas circunstancias ya que, de no contemplarse ninguna especialidad al respecto, con una interpretación literal del precepto podría concluirse que la solicitud presentada por ese motivo con menos de treinta días de antelación no podría ser admitida.

Este mismo apartado 2 contempla también la posibilidad de que la Administración requiera al interesado con el fin de que subsane y/o mejore la solicitud y dispone: "Dicho requerimiento de la Administración con anterioridad al inicio de la actividad, demora o anula el efecto positivo del silencio administrativo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

No cabe duda, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1989, que el procedimiento administrativo aparece inspirado por los principios de economía, celeridad y eficacia, que dan lugar a que, cuando en el curso de su tramitación se aprecien defectos subsanables, haya de formularse el requerimiento al solicitante a fin de que corrija los vicios observados.

Dado el exiguo plazo que se contempla para resolver la solicitud, y a la vista de la documentación que debe acompañarla (entre la que figura un informe municipal cuando no sea el interesado un Ayuntamiento), la



subsanción prevista podría dificultar seriamente que la resolución pudiera emitirse en plazo, esto es, con anterioridad a la celebración de la fiesta o evento.

Ahora bien, no se considera legalmente aceptable que, con el loable objetivo de dar respuesta a esta dificultad que puede plantearse habitualmente, una orden altere el régimen del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, regulado en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Se recuerda que este obstáculo puede salvarse mediante la suspensión del plazo para resolver a que se refiere el artículo 42.5 a), según el cual el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender "Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanción de deficiencias y aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Disposición adicional cuarta.

Tal y como señala el apartado 4 del artículo 19 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, "El horario de apertura y cierre de los establecimientos públicos e instalaciones en los que se desarrollen las sesiones destinadas exclusivamente a menores entre 14 y 16 años se establecerá en la Orden referida en el apartado 2 de este artículo. Asimismo, se establecerá el horario en el que podrán desarrollarse espectáculos públicos o actividades recreativas para menores de 14 a 16 años en espacios abiertos".

Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 23.1.c), redacción introducida por el artículo 10.8 del Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, debería haber sido objeto de regulación el horario referido a los menores, en cumplimiento del mandato contenido en el apartado 4 del citado artículo y evitar la previsión de



su ulterior desarrollo reglamentario y la fragmentación de la normativa sobre la materia, ya que siempre ha de procurarse que los reglamentos de ejecución de una ley sean lo mas completos posibles.

Disposición derogatoria.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, la disposición derogatoria, además de la cláusula genérica final de derogación, debería incluir una relación de las normas o preceptos de derecho vigente que quedan derogados con la nueva disposición, observación que no se ha cumplido.

Disposición final. Entrada en vigor.

Debería aparecer entrecomillado "Boletín Oficial de Castilla y León".

4ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas, debe tenerse en cuenta que, utilizadas con prudencia, pueden facilitar un más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral -no fácil de fijar en abstracto- la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la norma. De ahí que el Consejo de Estado recomiende la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan puramente a un número determinado de un artículo, sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 8, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la aprobación del Consejero de Interior y Justicia el proyecto de orden por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y las



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.