CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente y ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 28 de abril de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 89/2025

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de orden por la que se modifica la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, 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.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 6 de marzo de 2025, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 89/2025, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de orden sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único con cinco apartados, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

Este proyecto tiene por objeto la modificación de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, 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, con la finalidad de modificar el régimen de apertura y cierre de los espectáculos públicos y actividades recreativas declaradas compatibles, las existentes en zonas declaradas acústicamente saturadas (ZAS), otorgar mayor flexibilidad en el régimen de horarios a los ayuntamientos mediante declaración responsable de los solicitantes, y ampliar el horario de las sesiones destinadas exclusivamente a menores

La parte dispositiva del proyecto consta de un artículo, dividido en cinco apartados que modifican diversos preceptos de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo.

El apartado uno introduce tres nuevos apartados en el artículo 3, que se refiere al "Régimen de horario de apertura y cierre".

El apartado dos modifica el apartado 1 del artículo 4, relativo a las "Variaciones al régimen de horarios de cierre".

El apartado tres introduce un nuevo artículo 7 bis, que regula el "Horario excepcional declarado por los ayuntamientos".

El apartado cuatro introduce un nuevo artículo 8 bis en la orden, relativo a la "Declaración responsable de horario excepcional".

El apartado quinto modifica la disposición adicional cuarta, relativa a las "Sesiones para menores".

La disposición adicional afecta a las "declaraciones de compatibilidad de actividades dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente orden" que perderán su eficacia en cuanto contravengan lo previsto en esta orden.

Las dos disposiciones transitorias se refieren a las "Solicitudes de compatibilidad de actividades en curso" (la primera) y a las "Solicitudes y autorizaciones de sesiones de juventud" registradas y dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la futura norma (la segunda).

La disposición final prevé la entrada en vigor de la norma 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 decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes (ordenados cronológicamente):

- Tramitación realizada en el año 2020: Consulta pública previa realizada entre el 11 y el 22 de junio de 2020; proyecto de orden de 29 de junio de 2020, de modificación de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo; Resolución de 27 de julio de 2020, de la directora de la Agencia de Protección Civil (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el 4 de agosto) por la que se somete al trámite de información pública el proyecto durante un plazo de diez días naturales (del 5 al 14 de agosto), trámite de audiencia a la Delegación del Gobierno en Castilla y León y a organizaciones y entidades interesadas, y alegaciones recibidas; y copia del anuncio de sometimiento del proyecto de orden al trámite de participación ciudadana entre el 4 y el 14 de agosto de 2020, publicado en el Portal del Gobierno Abierto (páginas 1 a 81).

- Anuncio de una nueva consulta pública previa entre el 13 y el 30 de diciembre de 2022, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, y alegación recibida (páginas 82 a 89).

- Remisión al Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de la memoria y del proyecto de orden de 18 de abril de 2023, y observaciones realizadas (páginas 90 a 160).

- Proyecto de orden y memoria del proyecto, ambos de 23 de junio de 2023 (páginas 162 a 204).

- Documento acreditativo de que el proyecto de orden se ha sometido a conocimiento de la Comisión Delegada del Gobierno, con carácter previo al inicio de su tramitación, el 20 de julio de 2023 (páginas de 161)

- Proyecto de orden de 2 de agosto de 2023 (páginas 205 a 210).

- Documentación acreditativa de la realización de los trámites de participación ciudadana y de información pública (entre el 10 y el 29 de agosto de 2023), y de audiencia; y alegaciones recibidas (páginas 201 a 333).

- Remisión del proyecto de orden y de la memoria (ambos de 2 de agosto de 2023) a las restantes consejerías, a la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental de la consejería proponente, a las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León y a Delegación del Gobierno en Castilla y León; y observaciones formuladas por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y por las delegaciones territoriales (páginas 334 a 417).

- Remisión del proyecto de orden y de la memoria (ambos de 2 de agosto de 2023) a la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, para la emisión del preceptivo informe; y solicitud de este centro directivo de que se remita el texto definitivo tras la finalización de los trámites de participación ciudadana e información pública (páginas 418 a 456).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 18 de abril de 2024 (páginas 457 a 460).

- Nuevo informe de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 15 de mayo de 2024 (páginas 462 a 464).

- Certificados de la secretaria de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, de 14 y 23 de mayo de 2024, en los que consta que dicho órgano, en su reunión celebrada el 14 de mayo, ha sido informado sobre el proyecto de orden, y se recoge la sugerencia realizada por uno de sus miembros (páginas 465 a 469).

- Certificado del secretario del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León de 30 de mayo de 2024, en el que hace constar que dicho órgano, en su reunión celebrada el 17 de mayo de 2024, ha tomado conocimiento de la modificación de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, y en el que se recogen los debates e intervenciones producidas (páginas 470 a 473).

- Proyecto de orden y memoria justificativa, ambos de 21 de junio de 2024 (páginas 474 a 584).

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de 25 de julio de 2024 (páginas 585 y 586).

- Proyecto de orden y memoria justificativa, ambos de 29 de julio de 2024 (páginas 587 a 698).

- Informe previo del Consejo Económico y Social aprobado en el Pleno el 17 de septiembre de 2024, sobre el proyecto de orden (páginas 699 a 724).

- Proyecto de orden y memoria, ambos de 18 de febrero de 2025 (páginas 725 a 851).

- Informe del secretario general de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de 19 de febrero de 2025 (página 852).

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

Según el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado, en el que se deberá 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 documentos.

Para el supuesto de los proyectos de disposiciones reglamentarias de las consejerías, el artículo 76.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que "El resto de disposiciones reglamentarias deberán cumplir, exclusivamente, los trámites exigidos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común en la forma prevista en el artículo anterior y contar con el preceptivo informe de legalidad de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como, cuando proceda, con el informe de los órganos consultivos". (Debe reiterarse que no resulta aplicable la redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, pues tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la indicada disposición final, que dispone que "el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (…) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y es obvio que tal plazo se ha superado ampliamente sin haberse dado cumplimiento aún a dicho mandato legal).

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada:

- Se han realizado los trámites de consulta pública previa, de participación ciudadana, de audiencia y de información pública.

- Se ha dado audiencia a las restantes consejerías.

- El Consejo de Cooperación Local de Castilla y León ha tomado conocimiento del proyecto (artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León) y se ha informado y oído a la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León (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).

- La Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda ha emitido el informe exigido por el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- El proyecto se ha informado por los Servicios Jurídicos, como exigen el artículo 76.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha emitido informe sobre el proyecto de orden.

- Consta el informe del secretario general de la Consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

- Se completa el expediente remitido con una Memoria.

De acuerdo con lo expuesto, cabe concluir que el procedimiento se ha tramitado de acuerdo con la normativa.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

El proyecto de orden tiene por objeto la modificación de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, 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.

La referida orden se dictó en virtud 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 establece que "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", orden cuyo proyecto fue objeto del Dictamen 358/2010, de 29 de abril, de este Consejo Consultivo, considerado como reglamento ejecutivo y, por lo tanto, objeto del preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

Esta orden fue objeto de modificación por la Orden FYM/214/2019, de 5 de marzo, cuyo objetivo fue la reducción de cargas administrativas mediante la sustitución de la exigencia de autorización ambiental por la presentación de una declaración responsable respecto a las ampliaciones, reducciones y horarios

especiales (cuyo proyecto fue objeto del Dictamen 50/2019, de 21 de febrero, de este Consejo).

La aprobación de la orden corresponde al consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de orden.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir 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.

En las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del secretario general de la Consejería de la Presidencia, se diferencia un contenido general de la parte expositiva y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (…).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido. (…)"

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de reglamentos ejecutivos, "se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria".

Ha de mencionarse, asimismo, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En el presente caso, los extremos indicados figuran en el preámbulo de la norma proyectada.

Artículo único.- ***Modificación de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, 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.***

1.- El apartado Uno introduce tres nuevos apartados en el artículo 3 de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo.

El nuevo apartado 3 del artículo 3 obliga a que medie un intervalo mínimo de seis horas sin actividad en los establecimientos e instalaciones que desarrollen actividades compatibles. Aunque parezca obvio, debería añadirse que este intervalo se debe dar entre el cierre y la apertura de las actividades.

2.- El apartado Dos modifica el apartado 1 del artículo 4, de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, posibilitando la ampliación en 30 minutos de cada uno de los horarios de cierre establecidos "en el cuadro anterior". Dado que el artículo 3 se ha visto ampliado con tres apartados, sería conveniente referirse al "cuadro del apartado 1 del artículo 3".

3.- El apartado Tres introduce un nuevo artículo 7 bis en la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, que posibilita a los ayuntamientos, mediante declaración responsable, establecer un horario excepcional, ampliando o eximiendo de limite horario, con carácter excepcional, en función de las tradiciones o costumbres propias o de eventos de extraordinaria magnitud o

repercusión, con un límite máximo de 7 días naturales al año, en todo o parte del término municipal.

Se da cierto solapamiento que perjudica el entendimiento de los supuestos comprendidos en el artículo 7, que establece la posibilidad de ampliar y reducir los horarios del artículo 3 con ocasión de la celebración de fiestas locales, eventos especiales o singulares, tales como celebración de ferias, festivales u otros certámenes locales o populares, así como en atención a la afluencia turística o duración del espectáculo, y los del artículo 7 bis "en función de las tradiciones o costumbres propias o en función de eventos de extraordinaria magnitud o repercusión" en los que se posibilita con un máximo de 7 días naturales toda exención de limite horario. Por lo que sería conveniente que, se especificara de forma más clara los supuestos del artículo 7 bis.

El apartado 5 de este nuevo artículo 7 bis señala "En todo caso, deberá atenderse a lo recogido en la normativa aplicable en materia de contaminación ambiental y acústica", de lo que parece entenderse que lo dispuesto en este artículo, especialmente permisivo que amplia de los tres días a siete días sin que se justifique mínimamente en la memoria, los días posibles en que no exista limitación horaria alguna, se entenderá "sin perjuicio del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de contaminación ambiental y acústica". Y en ésta, el artículo 10 permite a los ayuntamientos, previa valoración de la incidencia acústica, adoptar en determinadas áreas acústicas las medidas necesarias que dejen "en suspenso temporalmente el cumplimiento de los valores límite" de aplicación; o el artículo 49.c) de la Ley 5/2009 que posibilita que en las zonas acústicamente saturadas pueda el ayuntamiento limitar el horario de funcionamiento de las actividades y establecimientos existentes, lo que es de difícil conciliación con los intereses objeto de protección, entre ellos el descanso, permitir en estas zonas toda exención horaria e incluso la suspensión de valores límite de ruido.

4.- El apartado cuarto introduce un nuevo artículo 8 bis en la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, para regular la declaración responsable de horario excepcional.

Ni el apartado 1, referido a la presentación por los ayuntamientos de la declaración responsable ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, ni el apartado 3, relativo al traslado de estas declaraciones por la Delegación Territorial a la Subdelegación del Gobierno de la provincia, prevén que se haga con una mínima anticipación de modo que se permita que estas

administraciones ejerzan sus competencias. Ello podría dar lugar a que estas declaraciones se presentaran sin plazo suficiente que permita ejercitar las funciones de control que competen tanto a aquellas como a las fuerzas y cuerpos de seguridad, lo que podría vaciar de eficacia real a estas declaraciones.

Los argumentos ofrecidos por la consejería proponente relativos a que, de conformidad con el artículo 69.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las declaraciones responsables permiten el reconocimiento o ejercicio de un derecho desde el primer día de su presentación, no puede impedir que las administraciones públicas ejerzan las competencias de comprobación, inspección y control que tiene atribuidas, como se recoge en el mismo precepto. De esta manera, presentada la declaración responsable horas antes de la ampliación o reducción pretendida, quedarían, de facto, cercenadas las posibilidades de control, requerimiento de subsanación o comunicación a las fuerzas y cuerpos de seguridad para el ejercicio de sus funciones. Debe recordarse que este Consejo Consultivo ya advirtió, en su Dictamen 41/2017, de 7 de abril, emitido en relación con el anteproyecto de ley de medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial, que actividades como las referidas en la orden, sin controles suficientes, pueden ocasionar graves perjuicios.

Estas observaciones también se realizaron en el Dictamen 50/2019, de 21 de febrero, en relación con el actual artículo 8 de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo.

Disposición adicional.- ***Declaraciones de compatibilidad de actividades dictadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente orden.***

Esta disposición prevé que estas declaraciones de compatibilidad pierdan eficacia en aquello que contravenga o se opongan a lo previsto en esta orden, lo que guarda estrecha relación con el artículo 3 y la previsión de que entre las actividades de cierre y apertura exista un intervalo de 6 horas.

Disposición transitoria primera.- ***Solicitudes de compatibilidad de actividades en curso.***

Esta disposición establece que "En las resoluciones sobre las solitudes (sic) de la declaración expresa de compatibilidad de actividades que hubieran

sido registradas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Orden se atenderá a lo previsto en el artículo único de aquélla".

Es una redacción confusa que conviene aclarar (además de corregir la errata "solitudes"), si lo que se quiere decir es que las resoluciones que se dicten deben respetar la limitación de seis horas.

5ª.- Consideración final.

Se recomienda realizar una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas y algunos errores de puntuación y/o tipográficos, homogeneizar el uso de las mayúsculas y evitar el uso de la forma pasiva.

III
CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede aprobarse el proyecto de orden por la que se modifica la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, 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.

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